

Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais  
Bacharelado em Ciências Contábeis

Yure Gabriel Silva Aires

**ANÁLISE DAS BASES CONCEITUAIS UTILIZADAS NA ELABORAÇÃO DO  
DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017 - “DECRETO DE  
GOVERNANÇA”**

**BRASÍLIA,  
2019**

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública

Professor Doutor Paulo César de Melo Mendes  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Danielle Montenegro Salamone Nunes  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – diurno

Professor Doutor Elivânio Geraldo de Andrade  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – noturno

Yure Gabriel Silva Aires

**ANÁLISE DAS BASES CONCEITUAIS UTILIZADAS NA ELABORAÇÃO DO  
DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017 - “DECRETO DE  
GOVERNANÇA”**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. José Marilson Martins Dantas

BRASÍLIA,  
2019

Aires, Yure Gabriel Silva.  
AAI298a      Análise das bases conceituais utilizadas na elaboração do  
Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 - “Decreto de  
Governança”. Yure Gabriel Silva Aires; – Brasília, 2019. 64 p.

Orientador: Prof. Doutor José Marilson Martins Dantas  
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia – Graduação) –  
Universidade de Brasília, 2019.  
Bibliografia.

1. Governança. 2. Governança Pública. 3. Setor Público I.Título.

CDD – 657

Yure Gabriel Silva Aires

**ANÁLISE DAS BASES CONCEITUAIS UTILIZADAS NA ELABORAÇÃO DO  
DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017 - “DECRETO DE  
GOVERNANÇA”**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. José Marilson Martins Dantas

Brasília, 17 de junho de 2019.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. José Marilson Martins Dantas

Universidade de Brasília - UnB

---

Avaliador(a)

Universidade de Brasília - UnB

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, pois não há luz sem fé, nem superação sem obstáculos;

Ao professor Doutor José Marilson Martins Dantas pela disponibilidade e vontade de me ajudar no roteiro e desenvolvimento deste trabalho e pelo acompanhamento e orientação durante a realização deste;

À minha família, por acreditar em mim e pelo apoio constante e suporte para que eu conseguisse chegar até aqui.

# **ANÁLISE DAS BASES CONCEITUAIS UTILIZADAS NA ELABORAÇÃO DO DECRETO Nº 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017 - “DECRETO DE GOVERNANÇA”**

## **RESUMO**

O governo brasileiro formalizou a sua política de governança pública no ano de 2017, o objetivo deste trabalho é definir as principais bases teóricas utilizadas para a elaboração do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Os objetivos específicos delineados foram revisar a literatura que trata da temática de governança pública, avaliar os atributos dos modelos de governança pública que foram explicitadas pelas principais entidade de relevância mundial, comparar os atributos do Decreto de governança pública brasileira com as recomendações das principais entidade de relevância mundial. A estratégia de pesquisa utilizada foi a bibliográfica, com a realização de resumo das recomendações relacionadas com o tema por três entidades internacionais, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial. Foi identificado que a principal fonte conceitual utilizada para o desenvolvimento do Decreto nº 9.203 foi a da OCDE, mas, ainda assim, o texto do decreto não utiliza as recomendações da OCDE de forma integral e puderam ainda ser averiguadas algumas características das demais instituições no texto do Decreto nº 9.203.

**Palavras-Chave:** Governança, Governança Pública, OCDE, ONU, Banco Mundial

## **ABSTRACT**

The Brazilian government formalized its public governance policy in 2017, the purpose of this paper is to define the main theoretical bases used for the elaboration of Decree No. 9.203, dated November 22, 2017, which provides for the governance policy of the administration direct, autarchic and foundational federal. The specific objectives outlined were to review the literature on the subject of public governance, to evaluate the attributes of the public governance models that were explained by the main entities of worldwide relevance and to compare the attributes of the Brazilian public governance decree with the recommendations of the main entities of global relevance. The research strategy used was the bibliographical, with a summary of the recommendations related to the topic by three international entities, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the United Nations (UN) and the World Bank. It was identified that the main conceptual source used for the development of the Decree No. 9.203 was that of the OECD, but the text of the decree still does not use the OECD recommendations in an integral way, and some characteristics of the other institutions could still be ascertained in the text of Decree No. 9203.

**Keywords: Governance, Public Governance, OECD, UN, World Bank**



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
1.1 Objetivos.....	10
1.1.1 Objetivo geral.....	10
1.1.2 Objetivos específicos.....	10
<b>2 ARCABOUÇO TEÓRICO.....</b>	<b>11</b>
2.1 Governança.....	11
2.2 Governança Corporativa.....	12
2.3 Governança Pública.....	12
2.3.1 Recomendações de governança pública pela OCDE.....	14
2.3.1.1 Justiça ( <i>fairness</i> ).....	14
2.3.1.2 Melhoria regulatória.....	15
2.3.1.3 Integridade.....	16
2.3.1.4 Capacidade de resposta.....	17
2.3.1.5 Confiabilidade.....	17
2.3.1.6 Governo Aberto.....	17
2.3.2 Recomendações de governança pública pela ONU.....	19
2.3.2.1 Governança holística com perspectivas globais.....	19
2.3.2.2 Governança flexível, ágil e resiliente.....	20
2.3.2.3 Governança participativa .....	20
2.3.2.4 Governança centrada nas pessoas.....	21
2.3.2.5 Capacidade de resposta.....	22
2.3.2.6 Governança responsável e eficiente.....	22
2.3.2.7 Governança inovativa e empoderada pela tecnologia .....	23
2.3.2.8 Recursos humanos altamente treinados e competentes.....	23
2.3.2.9 <i>Accountability</i> e transparência .....	24
2.3.3 Recomendações de governança pública pelo Banco Mundial.....	25
2.3.3.1 <i>Accountability</i> e qualidade dos serviços.....	25
2.3.3.2 Forte capacidade central de formulação de políticas.....	27
2.3.3.3 Efetividade de políticas públicas .....	28
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>30</b>
3.1 Abordagem da pesquisa.....	30

3.2 Procedimentos Técnicos.....	30
<b>4 ANÁLISE.....</b>	<b>32</b>
4.1 Recomendações de governança pública pela OCDE.....	32
4.1.1 Justiça ( <i>fairness</i> ).....	32
4.1.2 Melhoria regulatória.....	33
4.1.3 Integridade.....	35
4.1.4 Capacidade de resposta .....	36
4.1.5 Confiabilidade.....	37
4.1.6 Governo Aberto.....	38
4.2. Recomendações de governança pública pela ONU.....	40
4.2.1 Governança holística com perspectivas globais.....	40
4.2.2 Governança flexível, ágil e resiliente.....	41
4.2.3 Governança colaborativa.....	41
4.2.4 Governo centrado nas pessoas.....	43
4.2.5 Governança responsável e eficiente.....	44
4.2.6 Governança inovativa e empoderada pela tecnologia.....	44
4.2.7 Recursos humanos altamente treinados e versáteis.....	45
4.2.8 Capacidade de resposta.....	46
4.2.9 <i>Accountability</i> e Transparência.....	47
4.3 Recomendações de governança pública pelo Banco Mundial.....	48
4.3.1 <i>Accountability</i> e qualidade de serviços.....	48
4.3.2 Informação e transparência.....	49
4.3.3 Forte capacidade de formulação e coordenação de políticas.....	50
4.3.4 Funcionários capazes e bem motivados.....	52
4.3.5 Efetividade de políticas públicas.....	52
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>58</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A governança pública tem cada vez mais tomado um local de destaque nas discussões sobre o desenvolvimento de um país, diversas entidades internacionais reconhecem a importância que o Estado tem na possibilitação de crescimento econômico e geração de bem-estar para a sociedade. O Banco Mundial é bem enfático em seu relatório de desenvolvimento mundial de 1997, “Sem um estado eficaz, o desenvolvimento sustentável, tanto econômico como social é impossível<sup>1</sup>” (Banco Mundial, 1997, p. III, tradução nossa).

O tema em âmbito nacional não é novo, existem várias iniciativas de governança encabeçadas pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria Geral da União. Então tendo em vista a evolução e importância do tema, o governo brasileiro formalizou a política de governança pública no decreto nº 9.203 de 22 de novembro de 2017.

Diante da quantidade de entidades internacionais que abordam o tema da governança no setor público, é questionado: Em quais bases teóricas o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, se sustenta para a instituição de uma política de governança para o governo federal?

Este trabalho se propõe a definir as principais bases teóricas utilizadas para a elaboração do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Para alcançar esse objetivo, foi realizada uma revisão bibliográfica pertinente à governança pública disponível até o ano de publicação do Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017 e utilizou as recomendações sobre o tema por três entidades internacionais, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial.

A análise foi dividida em três subcapítulos, o primeiro compara as recomendações da OCDE, o segundo as recomendações da ONU e o terceiro as recomendações do Banco Mundial. Em cada subcapítulo é feita uma comparação entre as recomendações resumidas no referencial teórico com os princípios e diretrizes elencados no Decreto nº 9.203.

Os subcapítulos separam as recomendações em subtemas que correspondem às recomendações das instituições e é avaliado quais princípios e diretrizes do Decreto nº 9.203 se encaixam nessas recomendações.

Para auxiliar a análise foi também utilizado o Guia da Política de Governança Pública, elaborado pela Casa Civil da Presidência da República em colaboração com o

---

<sup>1</sup>Without an effective state, sustainable development, both economic and social, is impossible

Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) em 2018.

A utilização do Guia na análise se dá considerando que foi entendido pelo governo que “para garantir coordenação, coerência e consistência era necessário criar um guia para a política que pudesse dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203, de 2017, e servisse como referencial para a sua execução” (BRASIL, 2018, p 11).

## 1.1 Objetivos

### 1.1.1 Objetivo geral

Identificar as principais bases teóricas utilizadas para a elaboração do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

### 1.1.2 Objetivos específicos

- 1) Revisar a literatura que trata da temática de governança pública;
- 2) Avaliar os atributos dos modelos de governança pública, explicitados pelas principais entidade de relevância mundial; e
- 3) Comparar os atributos do decreto de governança pública brasileira com as recomendações das principais entidade de relevância mundial.

## 2 ARCABOUÇO TEÓRICO

### 2.1 Governança

A interpretação do que seja governança pode variar dependendo da perspectiva em que é analisada, mas pode ser definida de uma forma abrangente como “o processo de tomada de decisões e o processo pelo qual as decisões são implementadas (ou não implementadas)” (ONU, 2008, p 24). O conceito de governança então, se aplica a quaisquer entidades em que decisões tenham que ser tomadas. Mais notavelmente o estudo da governança tem se focado em duas áreas, governança corporativa e governança pública.

Os dois modelos de governança possuem objetivos semelhantes, pois tentam prover uma resposta aos problemas encontrados na teoria da agência. “A teoria da agência analisa os conflitos existentes entre os principais, proprietários e os agentes administradores considerando que o interesse dos primeiros nem sempre estão alinhados com o dos administradores”. (BEDICKS, 2009 apud NASSIF; SOUZA, 2013, p. 3), ou seja, o objetivo de um modelo de governança é reduzir os conflitos de agência nas entidades.

Para Jensen & Meckling (1976 apud NASSIF; SOUZA, 2013 p. 2), “o conflito de agência é a possibilidade de divergência de interesses entre acionistas e gestores, onde um tenta tirar vantagens do outro de uma mesma situação. Envolve problemas de assimetria de informações entre o agente e o proprietário”.

Enquanto uma analogia desta definição pode ser traçada para o setor público, tendo os cidadãos como os proprietários e o governo como os agentes, a relação entre governo e cidadãos têm uma natureza diferente daquela encontrada no setor privado.

Segundo trabalho conjunto da *International Federation of Accountants* (IFAC) e da *Chartered Institute of Public Finance & Accountancy* (CIPFA) (2014), o setor público se difere do setor privado por ter de lidar com um conjunto diferente de incentivos e restrições ao cumprir suas funções que abrangem objetivos políticos, ambientais, sociais e econômicos. Como exemplificação do funcionamento diferente entre os dois setores a IFAC cita os poderes soberanos do Estado e a capacidade de regular os setores econômicos para priorizar os interesses dos cidadãos.

Além desses fatores, outras formas em que a estrutura intrínseca do setor público afeta os arranjos de governança são a baixa relação causal entre as arrecadações de impostos e a prestação de serviços e o fato de que alguns serviços públicos podem ser oferecidos em um

ambiente não competitivo, o que causa a impossibilidade dos usuários dos serviços públicos em escolher entre diferentes provedores.

## 2.2 Governança Corporativa

Após a segunda guerra mundial, os Estados Unidos viveram um período de rápido crescimento corporativo, entretanto, as formas em que essas corporações eram administradas internamente não eram motivos de preocupações. O termo governança corporativa começou a ser utilizado quando a *Securities and Exchange Commission*, incluiu o termo em sua agenda de reformas na década de 1970. Desde então o termo tem sido discutido e estudado em todo o mundo. (CHEFFINS, 2012).

A governança corporativa, ou governo das sociedades, de acordo com a OCDE (2016 p. 9):

Envolve um conjunto de relações entre os órgãos de gestão de uma empresa, o seu conselho de administração, os seus acionistas e *stakeholders*. O governo das sociedades fornece também a estrutura através da qual os objetivos da empresa são definidos e se determina os meios para alcançar esses objetivos e para monitorizar o desempenho.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2015, p. 20) define o termo como “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.”

A governança corporativa se concentra nas relações entre a diretoria executiva e administração de entidades privadas, sócios e partes interessadas, como, por exemplo, fornecedores e credores. (IBGC, 2015)

As recomendações de estruturas de governança corporativa geralmente se focam na garantia de direitos aos sócios e partes interessadas, tratamento igualitário entre sócios majoritários e minoritários, deveres e estrutura de controle da administração, prestação de contas e transparência das atividades e decisões da administração. (IBGC, 2015)

Por exemplo, os princípios da governança corporativa segundo o IBGC (2015) são: transparência, equidade (tratamento igualitário entre sócios), prestação de contas e responsabilidade corporativa (a administração deve zelar pela viabilidade econômico-financeira da entidade).

## 2.3 Governança Pública

O termo governança pública começou a ser discutido mais amplamente pelo Banco Mundial no estudo do desenvolvimento de países subsaarianos, África Subsaariana – da crise para o crescimento sustentável. (Banco Mundial, 1992)

O crescimento dos países em desenvolvimento no período de 1965 a 1980 ajudou a esconder os problemas de governança, porém a desaceleração da economia mundial e queda do crescimento dos países em desenvolvimento a partir da década de 1980 trouxeram à tona esses problemas. Como um banco de desenvolvimento, algumas medidas atreladas ao empréstimo, como por exemplo a redução da intervenção governamental em programas de incentivo e diminuição do déficit, não eram tão efetivos por conta de problemas nas instituições governamentais, seriam necessários ajustes estruturais para a recuperação do crescimento. (Banco Mundial, 1992).

Em 1992 o Banco Mundial publicou o livro Governança e Desenvolvimento, que se aprofundava no tema e delineava os pontos necessários para uma governança pública que possibilite o crescimento. Neste trabalho, a governança foi definida de forma geral como “a maneira em que o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento<sup>2</sup>”. (Banco Mundial, 1992, p. 1, tradução nossa).

Já em uma publicação mais recente, Governança e a Lei, o Banco Mundial (2017a, p. 3) define governança pública como o “processo pelo qual os atores estatais e não estatais interagem para delinear e implementar políticas dentro de um conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder<sup>3</sup>”. (tradução nossa).

A OCDE (2011, p. 2) define governança pública como “os arranjos formais e informais que determinam como as decisões públicas são elaboradas e como as ações públicas são realizadas, da perspectiva de manter os valores constitucionais ao enfrentar problemas e ambientes em mudança<sup>4</sup>”. (tradução nossa)

E para a Organização das Nações Unidas (2011, p. 5), a governança pública:

“se refere ao processo pelo qual a sociedade conduz, governa e gerencia a si mesma, significando essencialmente o processo pelo qual o governo, corporações privadas, organizações da sociedade civil interagem para definir, concordar e definir seus objetivos de valor comum e sobre as formas organizacionais, tipo de recursos, e

2 the manner in which power is exercised in the management of a county's economic and social resources for development.

3 governance is the process through which state and nonstate actors interact to design and implement policies within a given set of formal and informal rules that shape and are shaped by power.

4 the formal and informal arrangements that determine how public decisions are made and how public actions are carried out, from the perspective of maintaining a country's constitutional values when facing changing problems and environments.

conjunto de atividades, que são necessárias e adequadas para realizar com sucesso as metas escolhidas<sup>5</sup>”. (tradução nossa)

### 2.3.1 Recomendações de governança pública pela OCDE

#### 2.3.1.1 Justiça (*fairness*)

O princípio *fairness* pode ser traduzido de duas maneiras distintas, justiça e equidade, essa tradução é importante pois revela dois aspectos de um mesmo princípio.

A abordagem das práticas regulatórias no livro de 2017, *Trust and Public Policy How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, da OCDE na perspectiva da justiça é focada na medida de um processo justo na formulação e nos resultados das políticas públicas e medidas regulatórias.

A percepção que as medidas regulatórias e políticas são justas, é considerado um dos princípios que levam ao aumento da confiança pública. Entretanto em seu site que aborda o tema de confiança pública, a melhoria regulatória toma um lugar mais central, sendo destacado como um dos princípios e a justiça é ligada ao princípio de integridade.

A melhoria regulatória sob uma perspectiva um processo justo é dividido em três: Voz, respeito e explicação. Voz se refere à capacidade dos cidadãos em expressarem suas ideias ou críticas, entretanto, as ideias não devem ser obrigatoriamente aceitas, porém o governo deve de alguma forma mostrar que as ideias foram consideradas na elaboração das políticas públicas, e que as audiências públicas não foram feitas apenas por formalidade, senão os efeitos na percepção de justiça no processo serão nulos (OCDE, 2017a).

Respeito se refere ao tratamento que os cidadãos recebem ao tratarem com funcionários públicos, comportamentos corteses e respeitosos melhoram a percepção de um processo justo. Os funcionários públicos, principalmente os que lidam diretamente com a população devem demonstrar comportamentos de inclusividade e solidariedade (OCDE, 2017a).

Outro elemento de um processo justo é a explicação, o governo deve explicar à sociedade como os processos funcionam, quais são os critérios utilizados nas decisões e como as novas regulações e políticas serão aplicadas (OCDE, 2017a).

---

5 refers to the process by which a society steers, rules and manages itself, meaning essentially the process by which government, private corporations, civil society organizations and citizens interact to define, agree and decide on their goals of common value and on the organizational forms, kind of resources, and set of activities, which are necessary and suitable to successfully carry out the chosen goals.



Além disso, outro fator que influencia a percepção de justiça nos processos regulatórios é a integridade, se o usuário do serviço público, percebe que o funcionário público age com intenções de ganho próprio, a confiança será prejudicada.

O princípio de justiça também aborda um outro aspecto do relacionamento do governo com a sociedade, que é a diminuição da confiança no governo e suas instituições à medida que a concentração de capital aumenta. O governo deve se preocupar em manter o tratamento de empresas e cidadãos em igualdade, buscando gerar crescimento socioeconômico para todos.

### 2.3.1.2 Melhoria regulatória

A OCDE aborda o tema da melhoria regulatória em diferentes perspectivas em outras publicações, em “A governança dos reguladores”, de 2014, a perspectiva é sobre o controle e governança das agências reguladoras, o livro recomenda sete princípios para alcançar esse fim: Claridade das funções, prevenção de influências indevidas e manutenção da confiança, tomada de decisões e estrutura do corpo governante para independência dos reguladores, prestação de contas e transparência, engajamento, financiamento e medida de performance.

Nas “Recomendações do conselho sobre política regulatória e governança”, de 2012, o tema é abordado na perspectiva da elaboração, monitoramento e avaliação de normas e políticas regulatórias em todas as esferas do governo. As recomendações podem ser resumidas em:

Empenho com uma política de qualidade regulatória que englobe todo o governo com um *framework* de implementação, avaliação de custo benefícios; aderência a princípios de governo aberto; normas e regulamentos devem ser claros e compreensíveis; estabelecimento de mecanismos de supervisão de procedimentos das políticas regulatórias; utilização da avaliação de impactos regulatórios; avaliação periódica de normas e regulações em relação aos objetivos de políticas e custo benefícios; publicação de relatórios de performance; desenvolver uma política consistente que cubra o papel e as funções das agências reguladoras; certificar-se da efetividade dos sistemas de revisão de legalidade das regulações e decisões de órgãos capazes de sancionar; utilizar avaliação, gestão e comunicação de estratégias de risco; quando apropriado promover a coerência regulatória nos níveis de governo supranacional; nacional e subnacional; criar capacidade de gestão e desenvolvimento regulatório em níveis de governo subnacionais e considerar todas as normas e estruturas internacionais relevantes para cooperação no mesmo campo.

### 2.3.1.3 Integridade

A integridade no setor público é definida como “O alinhamento consistente de, e aderência à valores éticos compartilhados, princípios e normas para defender e priorizar o interesse público sobre interesses privados no setor público” (OCDE, 2017a p. 29). Segundo a OCDE, a integridade é mais abrangente do que apenas a luta contra a corrupção, envolve também a inclusividade e a transparência na elaboração de políticas públicas.

Além disso também recomenda que os líderes políticos e os funcionários públicos superiores demonstrem integridade e deem exemplos aos demais integrantes do setor público, algumas formas em que podem fazer isso são a divulgação de bens, gestão de conflitos de interesses e transparência no financiamento de campanhas eleitorais. (OCDE, 2017a)

Semelhantemente recomenda a criação de sistemas que definem, suportem e monitorem a integridade dos funcionários públicos em uma esfera local, aqueles que estão em contato direto com os cidadãos na prestação de serviços. Esses sistemas podem ser compostos de códigos de conduta, auditorias e controles internos.

A integridade é abordada em outras obras da OCDE, como por exemplo, “Recomendações do conselho sobre integridade pública” e mais especificamente para o caso Brasileiro, foi lançada em 2011 a “Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira”

As recomendações do Conselho da OCDE sobre a integridade pública são divididas em três frentes: Sistema de integridade, Cultura de integridade pública e prestação de contas e responsabilidade efetivas.

Sob a perspectiva do sistema as recomendações podem ser resumidas em: Compromisso, responsabilidades, estratégia e padrões.

Compromisso é alcançado quando “a gestão de alto nível desenvolve os quadros jurídicos e institucionais necessários e mostra padrões elevados de propriedade pessoal.” (OCDE, 2017c p 5). Responsabilidades é a coordenação entre os órgãos públicos e a definição de funções para cada um. A estratégia é a utilização de indicadores e análise de risco à integridade para definir os objetivos e prioridades. E os padrões se referem à comunicação efetiva das regras e valores institucionais. (OCDE, 2017c)

A perspectiva da cultura de integridade é composta por uma sociedade que não tolera falhas de integridade, os gestores públicos agem com integridade e comunicam esses princípios, meritocracia para empregar funcionários públicos com profundo compromisso

com a integridade pública, treinamento de pessoal acerca da integridade pública e problemas de integridade podem ser discutidos e denúncias podem ser realizadas sem medo de represálias. (OCDE, 2017c)

Por último a prestação de contas e responsabilidade efetivas utilizam a gestão de riscos e sistemas de controle nas entidades públicas, as violações de integridade são investigadas e punidas, existe controle externo e o governo é aberto e transparente permitindo a participação efetiva da sociedade na elaboração e discussão de políticas públicas. (OCDE, 2017c)

#### 2.3.1.4 Capacidade de resposta

A capacidade de resposta (*responsiveness*, em inglês) é reconhecida como “disponibilidade, acesso, tempestividade e qualidade, mas também respeito, compromisso e resposta” (OCDE, 2017a, p22). Um governo que deseja apresentar capacidade de resposta deve colocar em primeiro lugar as necessidades da população. Outra dimensão da capacidade de resposta são as expectativas da sociedade para com os serviços que o governo fornece, segundo a OCDE (2017a), a utilização do *feedback* da sociedade sobre os serviços públicos devem ser utilizados para reformular ou criar serviços. O objetivo geral da capacidade de resposta é gerar satisfação dos cidadãos com os serviços públicos.

#### 2.3.1.5 Confiabilidade

De acordo com a OCDE, a confiabilidade (*reliability*, em inglês) é definida como “a capacidade do governo em responder efetivamente à responsabilidade delegada de antecipar necessidades e assim minimizar incertezas nos ambientes econômicos, sociais e políticos que as pessoas enfrentam<sup>6</sup>” (OCDE, 2017a, p. 22, tradução nossa). Esse princípio é caracterizado pelo planejamento de longo prazo, o governo deve planejar e agir de forma consistente para reduzir as incertezas.

A capacidade de resposta e a confiabilidade são consideradas partes da dimensão da competência para a criação e manutenção da confiança. A confiabilidade é considerada como um pré-requisito para um governo com capacidade de resposta. (OCDE, 2017a)

#### 2.3.1.6 Governo Aberto

---

6 Reliability is the capacity of government institutions to respond effectively to a delegated responsibility to anticipate needs, and thereby minimise uncertainty in the economic, social and political environment facing people.

A OCDE define governo aberto nas recomendações do conselho sobre governo aberto como “uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, prestação de contas, e participação de partes interessadas em suporte à democracia e ao crescimento inclusivo<sup>7</sup>” (OCDE, 2017b, p 1, tradução nossa).

Em outra publicação utiliza uma definição um pouco diferente para o mesmo princípio, um governo aberto é definido como “a transparência das ações governamentais, a acessibilidade aos serviços e informações do governo e a capacidade de resposta a novas ideias, demandas e necessidades<sup>8</sup>” (OCDE, 2017a, p 106, tradução nossa). São considerados pilares de uma política de governo aberto a *accountability*, a transparência e a participação. (OCDE, 2016a)

Na publicação de 2017, “*Trust and Public Policy How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*”, a OCDE elenca a transparência e a inclusividade como fatores-chave de um governo aberto. A transparência nesse contexto se refere a disponibilização de informações governamentais e promovendo ações para a utilização efetiva das informações pela sociedade. A inclusividade se refere à participação efetiva da sociedade na execução, elaboração e acompanhamento das políticas públicas, assim como também a prestação de contas por parte do governo.

A *accountability* que também é um pilar das políticas de governo aberto, é definida como “a responsabilidade e o dever do governo em informar os cidadãos sobre as decisões que toma assim como prestar contas das atividades de todo o governo e dos funcionários públicos” (OCDE, 2016a, p 25, tradução nossa). A transparência é definida como “divulgação e subsequente acessibilidade aos dados e informações governamentais relevantes<sup>9</sup>” (OCDE, 2016a, p.25 tradução nossa).

Acerca da transparência, a OCDE recomenda que as informações disponibilizadas pelo governo sirvam a “um propósito concreto, com áreas bem definidas onde essas informações podem contribuir”<sup>10</sup> (OCDE 2016a, p 25, tradução nossa). Ou seja, somente a disponibilização de informações não é suficiente, é necessário que o governo disponibilizem informações em uma maneira que estas sejam úteis.

Em relação à participação, a OCDE explica que:

---

7 a culture of governance that promotes the principles of transparency, integrity, accountability and stakeholder participation in support of democracy and inclusive growth.

8 The OECD defines open government as the transparency of government actions, the accessibility of government services and information, and the responsiveness of government to new ideas, demands and needs.

9 Disclosure and subsequent accessibility of relevant government data and information.

10 a concrete purpose, with well-defined areas to which this information shall contribute.

A participação se refere tipicamente ao envolvimento de indivíduos e grupos no desenvolvimento, implementação e avaliação de um projeto ou plano. Então, participação se refere à ideia de que para colher plenamente os benefícios da interação com sua população, os governos devem reconhecer os benefícios que todos os atores da sociedade, especialmente os cidadãos, as organizações da sociedade civil e o setor privado tem a oferecer no fornecimento de informações e em consultoria – e mais importante – em se engajar com eles<sup>11</sup> (OCDE, 2016a p.25, tradução nossa)

A OCDE (2016a p. 170) identifica três níveis de participação no governo: Informação, consulta e engajamento.

A informação é a disponibilização de informações para serem utilizadas pelos cidadãos. Inclui medidas passivas (acesso sob demanda) e ativas (disponibilização de informação por vontade própria).

Consulta é a participação baseada no *feedback* dos cidadãos (comentários, percepções, conselhos e ideias) e Engajamento é o modo de participação em que os cidadãos participam ativamente na definição de processos e conteúdos das políticas públicas.

Uma perspectiva importante de ser notada é a necessidade da criação de uma estrutura para o funcionamento efetivo da participação no setor público. Como a OCDE explica, “a fim de gerir as iniciativas de participação com sucesso, é chave que os governos, a sociedade civil, organizações e outras partes interessadas, estabeleçam e usem uma estrutura consistente<sup>12</sup>” (OCDE, 2016a p 187, tradução nossa)

Na utilização da participação é necessário que sejam definidos os objetivos, as ferramentas utilizadas e a escala em que o processo será implementado (OCDE, 2016a, p 189)

### 2.3.2 Recomendações de governança pública pela ONU

De uma forma geral é entendido pela ONU, que “o conceito de governança [pública] enfatiza a participação e interesse do público assim como forte capacidade de resposta, equidade, transparência e prestação de contas e responsabilização dos funcionários públicos no centro da gestão pública<sup>13</sup>” (ONU, 2015c, p 7, tradução nossa).

#### 2.3.2.1 Governança holística com perspectivas globais

---

11 Participation typically refers to the involvement of individuals and groups in designing, implementing and evaluating a project or plan. Thus, participation refers to the idea that in order to fully reap the benefits that all actors of society, especially information and in consulting - and most important - engaging with them.

12 In order to manage citizen participation initiatives successfully, it is key that governments, civil society organizations, and other stakeholders establish and use a consistent framework

13 The concept of governance emphasizes the participation and interest of the public as well as strong responsiveness, equity, transparency and accountability of public officials at the centre of public management.

Segundo a ONU o governo deve ter uma perspectiva global e holística, uma abordagem para entender integralmente os problemas da sociedade e mudar o foco das políticas públicas de majoritariamente em função do crescimento econômico medido pelo PIB para um foco na criação de valor social, alinhando o desenvolvimento econômico com a geração de bem-estar social e sustentabilidade ambiental. (ONU, 2016)

#### 2.3.2.2 Governança flexível, ágil e resiliente

Um governo deve ser capaz de se adaptar e responder aos desafios, incertezas dentro e fora de suas fronteiras como por exemplo, choques financeiros, terrorismo e epidemias. Assim como também às necessidades de curto prazo sem entretanto comprometer o desenvolvimento sustentável. (ONU, 2016)

#### 2.3.2.3 Governança Participativa

Segundo a ONU, boa governança pública exige a participação e um governo com foco nas pessoas, conforme explica no compêndio de práticas inovadoras em governança pública:

Desafios sociais complexos devem ser abordados através da colaboração entre setores, desenvolvendo novos modelos de operação que combinem recursos, conhecimentos e expertises de um espectro abrangente de agentes e permite tomada de decisões através dos setores público, privado e sociedade civil<sup>14</sup>. (ONU, 2016 p 13, tradução nossa)

A participação no governo é dividida em três níveis, variando de uma participação mais passiva para uma participação mais ativa: 1) Divulgação de informações públicas, inclusive sob demanda, 2) consultas sobre as deliberações de serviços e políticas públicas e 3) coprodução de políticas públicas e serviços. (ONU, 2015c, p. 39). Pode ajudar o governo a compreender, responder de forma mais eficiente e atender as necessidades que a sociedade sente que são prioritárias.

Na resolução 2015/247, o Conselho Econômico e Social da ONU, recomenda como objetivo de governo a “priorização e a tomada de decisões que sejam justas, responsivas,

---

<sup>14</sup> Complex societal challenges should be addressed through collaboration across sectors, by developing new operating models that combine resources, knowledge and expertise from a broad spectrum of players; and enables decision-making across public, private and civil society sectors.

inclusivas, participativas e responsáveis em todos os níveis<sup>15</sup>” (ONU, 2015a, p. 10, tradução nossa) São considerados princípios básicos da governança colaborativa a subsidiariedade, inclusão e abertura.

A subsidiariedade se refere à descentralização do poder e da prestação de serviços, públicos, a inclusão é a utilização efetiva da participação da sociedade no setor público e a abertura é “caracterizada pela transparência (liberdade de informação, medidas de desempenho e informação para tomada de decisões), acessibilidade (fácil acesso dos cidadãos a processos públicos), responsividade (governos sendo receptivos a novas ideias) e *accountability* (gerir expectativas dentro e fora dos governo)<sup>16</sup>” (ONU, 2010 p.10, tradução nossa)

Outro aspecto importante de uma política de participação é a definição de papéis e responsabilidades, tanto dos governos quanto da sociedade, na elaboração de políticas públicas. A ONU explica que “os papéis e responsabilidades do governo e dos cidadãos nos processos participatórios devem ser claros. Os governos devem se assegurar de que os processos e estruturas estejam em vigor para participação oportuna e adequada<sup>17</sup>”. (ONU, 2007, p. 14, tradução nossa).

#### 2.3.2.4 Governança centrada nas pessoas

A mudança da perspectiva do governo em colocar os cidadãos e suas necessidades como o centro de suas atividades é um passo para a sua legitimação e construção da confiança de sua população.

As abordagens de governo centrado nas pessoas são baseadas em duas premissas:

“(a) a elaboração de políticas é levada para perto das pessoas engajando as pessoas no desenvolvimento, implementação e avaliação mais direta de políticas e (b) a prestação de serviços públicos é projetada em torno das necessidades e preferências das pessoas ao invés da estrutura organizacional do governo<sup>18</sup>” (ONU, 2016, p. 1, tradução nossa)

<sup>15</sup>Ensuring prioritization and decision-making that is fair, responsive, inclusive, participatory and accountable at all levels.

<sup>16</sup> Characterized by transparency (freedom of information, performance measurements and information for decision-making), accessibility (easy access by citizens to public processes), responsiveness (Governments being receptive to new ideas, demands and needs) and accountability (managing expectations within and outside Governments)

<sup>17</sup> Roles and responsibilities of Governments and citizens in the participatory processes should be clear. Governments should ensure that structures and processes are in place for timely and adequate participation

<sup>18</sup>Policy making is brought closer to people by engaging people in policy development, implementation and more direct evaluation, and (b) public service delivery is designed around the needs and preferences of people rather than organizational structure of government.

### 2.3.2.5 Capacidade de resposta

A capacidade de resposta se refere a responder às reais necessidades da sociedade, levando em conta, inclusive as expectativas e variações locais. Para conseguir responder às reais necessidades os governos necessitam de colaborar com o setor privado e a sociedade civil. “O engajamento com cidadãos, tanto como recipientes de serviços e como partes interessadas no desenvolvimento e implementação de políticas se tornou uma parte integral de uma governança responsiva”<sup>19</sup> (ONU, 2015c, p. 33)

Além da participação e engajamento com cidadãos, outros aspectos influenciam a capacidade de resposta segundo a ONU, a competência, ética e diversidade dos funcionários públicos, a disponibilização de serviços por diferentes canais e utilização da tecnologia da informação e comunicações (ONU, 2015c).

No quesito da competência é recomendado a análise de sistemas e desenvolvimento organizacional para poder responder aos problemas. A utilização desses conceitos altera o funcionamento das entidades públicas, as “ações não são mais vistas e planejadas em uma maneira linear, mas como interações complexas entre elementos de um sistema”<sup>20</sup> (ONU, 2015c, p. 35, tradução nossa).

A diversidade representa a composição do quadro de funcionários públicos, quanto mais diverso for o universo que compõe o setor público, melhor proporção entre os sexos, etnicidades e religiões torna mais fácil, segundo a ONU, a compreensão das diferentes necessidades que diferentes membros da sociedade têm. (ONU, 2015c).

De acordo com a ONU “As tecnologias de informação e comunicações provêm meios para melhorar a qualidade e capacidade de resposta dos serviços públicos. expandir o alcance e acessibilidade de serviços e infraestrutura pública”<sup>21</sup>. (ONU, 2015c, p. 42, tradução nossa)

### 2.3.2.6 Governança responsável e eficiente

De acordo com a ONU, a governança eficiente refere-se à construção da capacidade do governo de prover serviços de qualidade e suprir necessidades. A governança responsável nesse contexto é a responsabilização pelas ações e demonstração de resultados de objetivos

---

<sup>19</sup>Engagement with citizens, both as recipients of services and as stakeholders in policy development and implementation, has become a priority and an integral part of responsive governance.

<sup>20</sup>Actions are no longer seen and planned in a linear way but as complex interactions among elements of a system.

<sup>21</sup> ICT provides means to improve the quality and responsiveness of public services, expand the reach and accessibility of both services and public infrastructure.



propostos e suas obrigações (ONU, 2016). Um governo que se responsabiliza, demonstra eficiência e resultados constrói sua legitimidade e a confiança da sociedade.

#### 2.3.2.7 Governança inovativa e empoderada pela tecnologia

O princípio da governança inovativa e empoderada pela tecnologia aborda a necessidade de a governança pública utilizar os benefícios dos avanços na tecnologia da informação e comunicações para encontrarem soluções, aumentar a eficiência da prestação de serviços e transparência. (ONU, 2016)

Outra forma de utilização das tecnologias de comunicação é facilitar o relacionamento da sociedade com o governo auxiliar na participação social e cooperação. De acordo com a ONU (2016, p. 33, tradução nossa), “mecanismos de participação eletrônicas habilitadas pelo governo ajudam a melhorar o desenho de políticas, a expressão das prioridades das pessoas para alocações orçamentárias e permite que o público avalie os resultados do desenvolvimento<sup>22</sup>”.

A utilização das tecnologias da informação e comunicações auxilia na construção de “sociedades mais inclusivas que promovem o alcance aos mais vulneráveis<sup>23</sup>”. (ONU, 2016, p. 33, tradução nossa).

#### 2.3.2.8 Recursos humanos altamente treinados e competentes

Para a criação de um governo eficiente e capaz de demonstrar resultados, o governo deve buscar recursos humanos capazes de servir de forma eficiente e eficaz. As principais características para tal são a motivação por resultados, a capacidade de lidar com mudanças e incertezas e ser capaz de tomar riscos proporcionais e impulsionado a inovar e criatividade. (ONU, 2016)

Outra qualidade importante é a liderança dos gestores públicos para criar ambientes que prezam pela integridade, ética e profissionalismo. De acordo com a ONU “os gestores públicos têm um papel importante de moldar positivamente e melhorar a performance das organizações, motivando a equipe a se destacar em seus deveres e guiá-los a atingir objetivos definidos, assim como melhorar o bem-estar da organização. (ONU, 2016 p 49, tradução nossa)

---

22 Government-enabled e-participation mechanisms help improve policy design, voice people’s’ priorities for budget allocations, and allow the public to evaluate development outcomes.

23 More inclusive societies that promote outreach to the most vulnerable.

Ainda outro fator importante é o investimento em educação, não apenas para os servidores públicos mas para a sociedade de forma geral, a ONU explica que sistemas econômicos efetivos necessitam de:

“investir em educação, incluindo ciência e tecnologia da informação, expandir oportunidades de carreira para as pessoas, treinar, reter e reintegrar a força de trabalho qualificada nos mercados de trabalho são componentes essenciais para aumentar a competitividade de um país e sua capacidade de fornecer serviços em larga escala”<sup>24</sup>. (ONU, 2016, p. 50, tradução nossa)

Ao investir em educação e tecnologias a melhoria da mão-de-obra do setor público é afetada, já que os futuros funcionários serão produto desse investimento.

### 2.3.2.9 *Accountability* e Transparência

A prestação de contas e responsabilização (*accountability*) no contexto da administração pública “é na verdade, chamar e responsabilizar instituições e funcionários no desempenho de suas funções ou deveres<sup>25</sup>” (ONU, 2015c, p. 51, tradução nossa). Outra definição utilizada do termo é “a obrigação por parte de funcionários públicos em relatar o uso de recursos públicos e responsabilidade por falhar para atender aos objetivos de desempenho declarados<sup>26</sup>” (ONU, 2005, p. 1, tradução nossa).

Este conceito tem duas dimensões, uma é ter de prestar contas sobre as ações de um indivíduo, outra é gerar consequências para este indivíduo quando as ações que tomou geram insatisfação e não sejam justificadas. Para uma efetiva prestação de contas e responsabilização é recomendado a definição de funções, supervisão por Instituições Supremas de Auditoria independentes e da sociedade civil em geral, assim como também a transparência de informações no setor público. (ONU, 2015c, p. 51)

A ONU (2015c. p. 71) utiliza ainda princípios utilizados pela Agência de Auditoria Geral do Canadá:

Clareza de papéis e responsabilidades, expectativas de desempenho claras, expectativas e capacidades equilibradas, relatórios credíveis, revisão e ajuste razoáveis.

Transparência é definida como “o acesso irrestrito do público a informações

24 investing in education, including science and information technology, expanding career opportunities for people, training, retaining and re-integration of the skilled workforce into job markets are essential components of growing the competitiveness of a country and its ability to deliver large-scale services.

25 Accountability is really about calling and holding institutions and officials to account in undertaking their functions or duties.

26 Obligation on the part of public officials to report on the usage of public resources and answerability for failing to meet stated performance objectives.

tempestivas e confiáveis sobre decisões e desempenho no setor público<sup>27</sup>” (ONU, 2005, p. 1, tradução nossa)

Além da disponibilização de informações a ONU (2010, p. 13) recomenda a criação de padrões de conduta e encorajamento a uma cultura de abertura, para evitar o sigilo e informar a sociedade sobre seu direito de acesso à informação.

### 2.3.3 Recomendações de governança pública pelo Banco Mundial

#### 2.3.3.1 *Accountability* e qualidade dos serviços

O Banco Mundial define *accountability* de forma simples como “a responsabilização dos funcionários públicos por suas ações<sup>28</sup>” (Banco Mundial, 1992, p 13, tradução nossa), já que em última instância, são os agentes públicos e suas ações que criam e põe em prática as políticas públicas.

O conceito de *accountability* é se dividido em dois estágios: prestação de contas e coerção, a prestação de contas se refere à obrigação de disponibilizar informações sobre as decisões tomadas e justificá-las. A coerção é a capacidade dos agentes, sejam eles a sociedade civil ou instituições de auditoria governamental, que supervisionam possam sancionar o governo ou seus agentes quando estes agirem de forma ilícita ou não justificável. (STAPENHURST; O'BRIEN, [2007?])

No contexto das recomendações do Banco Mundial sobre governança públicas a prestação de contas e responsabilidade são utilizadas na maior parte em relação à prestação de serviços e capacidade de resposta, a outra preocupação em que a prestação de contas e responsabilidade é necessária é a “captura” de recursos públicos por interesses privados, esse problema “é piorado pelo monopólio e também pela capacidade limitada do público em demandar e monitorar bom desempenho. Especialmente por que é difícil medir os benefícios dos serviços públicos”<sup>29</sup> (Banco Mundial, 1992 p. 14).

Ou seja, a prestação de contas e responsabilidade não abrange apenas atos ilícitos mas também o desempenho do setor público.

A *accountability* é dividida em escalas macro e microeconômicas. A *accountability* em um nível macro, envolve aspectos financeiros e de performance econômica. Sob o aspecto

<sup>27</sup> unfettered access by the public to timely and reliable information on decisions and performance in the public sector.

<sup>28</sup> holding public officials responsible for their actions

<sup>29</sup> It is made worse by monopoly, and also by the limited capacity of the public to demand and monitor good performance, especially because it is often hard to measure the benefits of public services

financeiro é recomendado um sistema de contabilidade efetivo, sistemas de controle externo e mecanismos para a revisão de auditorias e de ações subsequentes para resolver os problemas (Banco Mundial, 1992, p. 15).

A perspectiva da performance econômica se refere à prestação de contas sobre a performance das atividades do governo através da definição de objetivos e monitoração de desempenho. Segundo o Banco “o foco da prestação de contas no setor público tende a se focar nas entradas, especialmente despesas públicas ao invés das saídas ou resultados<sup>30</sup>” (Banco Mundial, 1992, p 14, tradução nossa).

A *accountability* em um nível micro, se concentra na melhoria da prestação de serviços através da “saída” e participação, ou também chamada de “voz”. No relatório de desenvolvimento mundial de 1997, o Banco acrescenta um componente na *accountability* referente à prestação de serviços, melhorar a conformidade e lealdade dos funcionários públicos.

As opções de saída se referem à capacidade dos cidadãos em escolherem provedores de serviços além do governo. O relatório de 1997 sugere que os governos não devem ser os únicos provedores de serviços em uma nação. Setores econômicos contestáveis, como produtos comerciais, por exemplo, fornecimento de energia elétrica, entidades privadas podem exercer essa atividade. Entretanto a iniciativa privada deve receber regulação efetiva do mercado e especificações de performance.

Já as opções de saída dentro da estrutura governamental focam no aumento da competição e no estabelecimento de agências baseadas em performance, essas agências recebem atribuições bem definidas, maior flexibilidade na alocação de recursos e maior responsabilidade de prestação de contas e resultados.

A melhoria na conformidade e lealdade se encaixa nas situações em que os resultados não podem ser facilmente especificados e em setores de atividade típica dos governos, como por exemplo, a justiça. (Banco Mundial, 1997)

As soluções recomendadas são maior clareza de propósito para as organizações governamentais, estabilidade de fluxos financeiros, monitoramento de controles monetários, prestação de contas, fomento à motivação, lealdade e capacitação dos servidores públicos, seu alinhamento com os propósitos governamentais. (Banco Mundial, 1997)

Participação popular é considerada um importante componente de um sistema de prestação de serviços eficiente e efetivo, de acordo com o Banco Mundial:

---

30 The focus in public accountability tends to be on inputs, especially public expenditure, rather than on outputs or effects.

“Construir um Estado mais responsivo requer trabalho sobre mecanismos que aumentem a abertura e transparência, aumente o incentivo à participação em assuntos públicos e quando apropriado, a diminuição da distância entre o governo e os cidadãos e comunidades que pretende servir”<sup>31</sup>. (Banco Mundial, 1997, p 11)

Os sistemas de participação são divididos em dois grupos, consulta e informação e desenvolvimento e implementação (Banco Mundial, 1997, p. 117).

A consulta e informação deve incluir a apresentação de políticas de forma inteligível ao público e audiências públicas, outra forma de consulta e utilização do *feedback* dos cidadãos sobre a qualidade dos serviços prestados.

A participação no desenvolvimento e implementação de políticas públicas pode utilizar cidadãos locais para a supervisão da prestação de serviços, por exemplo, pais podem participar da supervisão da gestão de escolas.

### 2.3.3.2 Forte capacidade central de formulação de políticas

A capacidade central de formulação de políticas públicas se refere a capacidade de transformar as estratégias e visões para o futuro do governo em políticas públicas que sejam efetivas. As recomendações relativas à governança regulatória tem por objetivo a eficiência, efetividade, transparência e responsabilização dos processos de desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Para alcançar esses objetivos é recomendado a inclusão de processos de avaliação de impactos regulatórios, mecanismos de transparência e participação da sociedade nos processos. (Banco Mundial, 1997)

São citados exemplos para o fortalecimento dessa capacidade, a transparência dos custos e benefícios de políticas concorrentes, processos que permitam sugestões e controle e supervisão interna e externa; e a utilização do máximo possível de informações para a elaboração das políticas. Discussão entre ministros e líderes sobre as políticas públicas, permite decisões mais bem informadas. (Banco Mundial, 1997)

Uma boa governança regulatória inclui:

“a publicação do texto de regulações propostas, solicitação pública de comentários, relatar publicamente os resultados de processos de consulta, condução de avaliação de impactos regulatórios, a existência de um corpo governamental encarregado de revisar as avaliações de impactos regulatórios e distribuir publicamente os resultados de avaliações de impactos regulatórios”<sup>32</sup>. (Banco Mundial, 2017b, p 3, tradução nossa)

31 Building a more responsive state requires working on mechanisms that increase openness and transparency, increase incentives for participation in public affairs, and where appropriate, lessen the distance between government and the citizens and communities it is intended to serve

32i) publish the text of proposed regulations; ii) publicly request comments; iii) publicly report on the results of

A avaliação de impactos regulatórios é definida como “uma ferramenta flexível que ajuda os governos a fazerem melhores decisões regulatórias baseadas em informação e análise empírica sobre as potenciais consequências das ações do governo<sup>33</sup>” (Banco Mundial, 2010, p 23, tradução nossa).

Os elementos-chave da avaliação de impactos regulatórios utilizado pelo Banco Mundial são os da OCDE contidos no livro *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*, de 2008. Os quais são: definir o problema regulatório, identificar diferentes opções regulatórias, coleta de dados, avaliação de opções alternativas, identificação das opções regulatórias preferidas e comunicação dos resultados da avaliação conduzida.

### 2.3.3.3 Efetividade de políticas públicas

O Banco Mundial muda sua perspectiva sobre a implementação de políticas públicas em seu relatório de desenvolvimento mundial de 2017. A análise do Banco nesta publicação não se foca nas melhores práticas de governança, mas no que faz com que as políticas de governança funcionem.

Um problema encontrado sobre a forma em que as políticas de governança são os chamados “transplantes institucionais”, segundo o Banco “ao reconhecer que a governança importa para o desenvolvimento, é aceito implicitamente o fato de que os efeitos da governança são determinadas pelas características formais das instituições. Entretanto, formas institucionais não são suficientes.” (Banco Mundial, 2017a, p. 52, tradução nossa). Ou seja, os governos utilizam práticas de governança que deram certo em outros países sem considerar as particularidades de seu próprio país.

O Banco identifica três condutores de efetividade das políticas públicas: comprometimento, coordenação e cooperação.

O comprometimento se refere a consistência dos governos em manter suas políticas públicas. “O comprometimento permite que os atores confiem na credibilidade das políticas para que possam calibrar seu comportamento<sup>34</sup>”. (Banco Mundial, 2017a, p. 5, tradução

---

consultation processes; iv) conduct regulatory impact assessments; v) have a specialized government body tasked with reviewing regulatory impact assessments; and vi) publicly distribute the results of regulatory impact assessments.

33is a flexible tool that helps governments makes better regulatory decisions based on information and empirical analysis about the potential consequences of government action.

34Commitment enables actors to rely on the credibility of policies so they can calibrate their behavior accordingly”.

nossa). Ou seja, é importante que os governos se comprometam em manter suas promessas, para que as políticas públicas tenham credibilidade.

A coordenação se refere à capacidade das instituições em coordenar decisões e expectativas, os atores geralmente agem quando há certeza ou incentivos para que outros também o façam. E a cooperação se refere a disposição dos componentes da sociedade para contribuírem para o bem público. (Banco Mundial, 2017a)

Medidas para criar comprometimento crível são baseadas na criação de mecanismos ou ações que incentivem os governantes a cumprir com suas promessas, o Banco cita o poder coercitivo da lei e na “existência de ameaça crível de se ser pego e punido, ou receber recompensas pela conformidade<sup>35</sup>” (Banco Mundial, 2017a, p. 86, tradução nossa).

Para a melhoria da cooperação é necessária a contestabilidade do processo de desenvolvimento de políticas, ou seja, “uma arena política mais contestável é uma em que os atores ou grupos que tenham razões para participar no processo de tomada de decisões tenham meios de expressar seus interesses e exercer influência<sup>36</sup>” (Banco Mundial, 2017a, p 68, tradução nossa).

Segundo o Banco, a participação no desenvolvimento das políticas aumenta conformidade, tendo em vista que “atores marginalizados da tomada de decisões têm menos incentivos para cumprir as políticas<sup>37</sup>”. (Banco Mundial, 2017a, p 68, tradução nossa). Ainda cita que o tratamento respeitoso e a percepção de um processo justo aumentam a conformidade com a lei. (Banco Mundial, 2017a)

Já para a melhoria da coordenação a utilização da lei e normas pode ser utilizada como “sinalização, expressão, para orientar as pessoas sobre como agir quando elas têm várias opções” (Banco Mundial, 2017a, p 89, tradução nossa).

Nas situações em que a coordenação é dificultada pelas preferências dos cidadãos, seja por motivos religiosos, ideológicos ou pessoais, a lei e normas podem ajudar ao criar um ambiente em que as pessoas que desejam deixar determinada prática o façam e “o cumprimento gradual ou parcial [da lei], junto a campanhas de educação, conscientização e persuasão, dê tempo para que as normas [sociais] mudem”<sup>38</sup>. (ACEMOGLU; JACKSON, 2014 apud Banco Mundial, 2017a, p 89, tradução nossa).

---

<sup>35</sup>Existence of a credible threat of being caught and punished or a credible commitment to obtaining a reward for compliance.

<sup>36</sup> A more contestable policy arena is one in which actors or groups who have reason to participate in the decision-making process have ways to express their interests and exert influence.

<sup>37</sup> Actors marginalized from the decision-making process have fewer incentives to comply with the policy.

<sup>38</sup> Gradual or partial enforcement, coupled with education, awareness, and coaxing campaigns, allow time for norms to shift.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

#### 3.1 Abordagem da pesquisa

O presente trabalho possui como abordagem de pesquisa a investigação qualitativa, Minayo (2002, p. 22) afirma que:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Segundo Gil (2002, p 41), as pesquisas exploratórias “têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”. Considerando que o objetivo desta pesquisa é tornar mais explícito as bases conceituais utilizadas na elaboração do decreto de governança, esta pesquisa pode ser qualificada como exploratória.

#### 3.2 Procedimentos Técnicos

Para a elaboração da presente pesquisa foi utilizada a metodologia de pesquisa bibliográfica, segundo Gil (2002, p. 44), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Considerando que as fontes utilizadas são compostas em sua maioria de livros e outras publicações.

Foi realizada uma revisão da literatura pertinente à governança pública disponível até o ano de publicação do Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017. As principais fontes internacionais utilizadas na análise foram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, foram utilizados livros, publicações, relatórios e resoluções dessas instituições. As fontes nacionais utilizadas foram a Controladoria Geral da União, o Tribunal de Contas da União e Decretos do Governo Federal.

A análise foi dividida em três subcapítulos, cada um dedicado a uma das instituições pesquisadas, em cada subcapítulo é feita uma comparação entre as recomendações resumidas no referencial teórico com os princípios e diretrizes elencados no decreto.

Os subcapítulos separam as recomendações em subtemas que correspondem às



recomendações das instituições e é avaliado quais princípios e diretrizes se encaixam nas recomendações.

Foi também utilizado para auxiliar a análise de definições de termos quando estas não estão disponíveis no texto do decreto o Guia da Política de Governança Pública, elaborado pela Casa Civil da Presidência da República em 2018, considerando que foi entendido que “para garantir coordenação, coerência e consistência era necessário criar um guia para a política que pudesse dar segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203, de 2017, e servisse como referencial para a sua execução.” (BRASIL, 2018 p 11).

## 4 ANÁLISE

### 4.1 Recomendações de governança pública pela OCDE

O guia da política de governança pública cita como um dos principais motivos da elaboração da política de governança pública “a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas.” (BRASIL, 2018 p 21).

Foi observado que o decreto de governança utiliza termos encontrados na publicação da OCDE “*Trust and Public Policy How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*”, de 2017. Por exemplo, os princípios citados no decreto são abordados quase em sua totalidade na publicação, excetuando-se os princípios de governo aberto e justiça ou equidade (*fairness*).

O conceito de governo aberto foi substituído no texto do decreto por prestação de contas e responsabilidade e por transparência, e o conceito de justiça foi substituído por melhoria regulatória.

#### 4.1.1 Justiça (*fairness*)

Este conceito tem duas perspectivas, as traduções do termo *fairness* ajudam a demonstrar essa dualidade, o termo pode ser traduzido como justiça e equidade, a perspectiva da justiça se refere à utilização de um processo justo para a elaboração de políticas públicas e prestação de serviços.

Já a perspectiva da equidade se refere ao tratamento igualitário entre os membros da sociedade, como explica a OCDE (2017a, p. 23), “maiores níveis de acumulação de capital entre os percentis superiores ajuda a alimentar a desconfiança no governo e suas instituições”, ou seja, se uma parcela da população é beneficiada injustamente em relação às outras, a confiança da sociedade no governo diminuirá.

O decreto não prevê um princípio utilizando os termos justiça ou equidade, mas aborda o tema da equidade indiretamente em sua definição de governança pública, ao afirmar como um dos objetivos da política de governança pública, a “prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017), ao colocar as necessidades da sociedade como um todo, supõe-se que não deve existir beneficiamento visando interesses particulares.

Assim como a equidade, a perspectiva da justiça é abordada de forma indireta no texto do decreto, embora, não de forma integral. A justiça engloba, a voz (capacidade de expressão

dos cidadãos), respeito (forma de tratamento dos cidadãos pelos funcionários públicos) e explicação (explicar como as decisões são tomadas e quais critérios utilizados) (OCDE, 2017).

Em relação à voz, essa é tratada sob o princípio de melhoria regulatória, a definição de melhoria regulatória utilizada no guia da política de governança prevê que as decisões devem ser orientadas “pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas.” (BRASIL, 2018 p. 47)

Contudo, o respeito, a definição de normas de tratamento com a população, e a explicação, formas de comunicação e explicação dos processos decisórios com a sociedade, não são encontrados no texto do decreto.

#### 4.1.2 Melhoria regulatória

O guia da política de governança utiliza a definição da Comissão Europeia para a melhoria regulatória, “a melhoria regulatória representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas.” (BRASIL 2018, p. 47)

A OCDE não dá uma definição formal para o termo melhoria regulatória, mas apesar de utilizar a definição do princípio de um órgão diferente, essa definição utilizada é consistente com as recomendações da OCDE sobre o assunto, um processo transparente e orientado pela visão dos cidadãos faz parte do princípio de justiça e nas recomendações do conselho da OCDE sobre política regulatória existem recomendações que abordam todos os temas utilizados na definição da Comissão Europeia.

As diretrizes do Decreto referentes à melhoria regulatória são:

- III) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- VII) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- VIII) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e
- IX) editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente. (BRASIL, 2017)

As diretrizes são compatíveis com as recomendações da OCDE (2012), a terceira diretriz do decreto se enquadra sob a terceira recomendação do conselho sobre o tema. É

recomendado o estabelecimento de mecanismos de supervisão de procedimentos e resultados das políticas regulatórias.

O texto da diretriz VII está de acordo com a primeira recomendação do conselho da OCDE ao determinar a utilização da avaliação de custo-benefício, porém não determina qual a perspectiva da análise, se serão considerados apenas os aspectos financeiros ou também os aspectos sociais e ambientais. O guia da política de governança, recomenda o guia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2018 referente a avaliação ex-ante, que aborda esses temas na análise de custo-benefício de políticas públicas.

Semelhantemente a diretriz VIII utiliza recomendações da OCDE em seu texto, determina a utilização de decisões baseadas em evidências, para a OCDE são considerados elementos-chave de um sistema de decisões baseadas em evidências, as análises ex-post e ex-ante (OCDE, 2012), porém os guias para aplicação desses conceitos foram disponibilizados pelo governo apenas em 2018. Apesar de citar a qualidade regulatória, o texto do decreto não aponta a referência de qualidade regulatória que deve ser seguida.

A diretriz IX trata da revisão de normas e determina a adoção de boas práticas regulatórias, a revisão de normas é objeto da quinta recomendação sobre melhoria regulatória da OCDE. Porém, assim como a diretriz analisada anteriormente, a diretriz IX não aponta qual devem ser as referências a serem utilizadas como boas práticas regulatórias. O manual da CGU sugere duas referências, o Decreto nº 9.191, de 2017 e o Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório, contudo, sem uma especificação de quais sejam as boas práticas regulatórias é impossível manter uniformidade entre as entidades públicas.

Ainda sobre a diretriz IX que determina a utilização de consultas públicas, está de acordo como o recomendado pela OCDE no item dois das recomendações sobre o tema, “Aderência a princípios de governo aberto, incluindo transparência e participação no processo regulatório<sup>39</sup>” (OCDE, 2012 p 4, tradução nossa)

Outras recomendações do conselho da OCDE não foram contempladas no texto do decreto, o texto não cita a implementação de análise de impactos regulatórios, a divulgação dos resultados das análises de impactos regulatórios, de programas de reformas e das instituições regulatórias, a implementação de análises de risco na formulação de normas e políticas regulatórias, a integração das políticas regulatórias fica prejudicada ao deixar que as

---

<sup>39</sup>Adhere to principles of open government, including transparency and participation in the regulatory process

instituições decidam quais as referências de qualidade e boas práticas regulatórias deverão adotar.

Ao dedicar quatro de suas diretrizes para a melhoria regulatória e a aplicação das recomendações da OCDE, pode-se inferir que esta foi uma base conceitual importante para a elaboração do decreto.

#### 4.1.3 Integridade

Com base no exposto pelo Guia da Política de Governança Pública, o princípio da integridade utilizado tem a mesma definição dada por diversas publicações da OCDE e utiliza um quadro em sua página 43, que resume as recomendações contidas na publicação “Recomendações do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública”, entretanto, as diretrizes não refletem essas recomendações em sua totalidade.

O Decreto de governança prevê as seguintes diretrizes que abordam o tema da integridade pública:

- V – fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- VI – implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores; [...]
- [...] X – definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI – promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. (BRASIL, 2017)

E em seu artigo 19 prevê a instituição de programas de integridade para prevenção de fraudes e corrupção, sendo esses programas baseados nos seguintes eixos:

- I – comprometimento e apoio da alta administração;
- II – existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade;
- III – análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e
- IV – monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade

As diretrizes do Decreto englobam certa quantidade das recomendações do Conselho da OCDE sobre a integridade pública, de 2017. A diretriz V prevê a recomendação sobre o compromisso da alta administração com a demonstração de altos níveis de integridade que é parte da perspectiva do sistema de integridade, semelhantemente a Diretriz X que prevê a definição da responsabilidade e funções específicas dos órgãos públicos.

A diretriz VI se relaciona com a perspectiva da *accountability* na utilização de sistemas de gestão de riscos para a prevenção de fraudes e corrupção e a Diretriz XI adota medidas para a promoção da participação da sociedade porém apenas através da transparência e disponibilização de informações enquanto a OCDE recomenda a participação em um grau mais elevado, a cocriação de políticas públicas com a sociedade.

O artigo 19 reitera o compromisso da alta administração com a integridade pública e avaliação de riscos com a instituição de organismos específicos para controle de fraudes e corrupção.

Das recomendações algumas não foram contempladas no texto do Decreto ou não ficaram muito claras, como a capacitação do pessoal existente, ações para o envolvimento da sociedade com a integridade pública e a meritocracia na seleção e promoção de funcionários públicos. Outras recomendações sobre os órgãos de controle externo podem não ter sido incluídas por acreditar que as entidades existente no país já cumprem este papel de maneira satisfatória.

#### 4.1.4 Capacidade de resposta

Em relação à definição de capacidade de resposta, o guia da política de governança utiliza uma definição um pouco diferente da utilizada pela OCDE, o princípio é definido no guia da política de governança pública como “a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações” (BRASIL, 2018, p. 40), a definição da OCDE é uma listagem das características da responsividade de um governo, a “responsividade, então, é sobre disponibilidade, acesso, tempestividade e qualidade, mas também sobre respeito, engajamento e resposta” (OCDE, 2017a, p 22).

Algumas das qualidades citadas pela OCDE se encaixam em atendimento de forma eficiente e eficaz, porém a última parte da definição é divergente das recomendações, a definição do guia da política da governança pública preza pela antecipação das necessidades enquanto a OCDE se foca na interação e engajamento com a sociedade para descobrir e prover as soluções para problemas que a sociedade enfrenta.

As características de antecipação e planejamento a longo prazo se aproximam mais do princípio de confiabilidade. As diretrizes que tratam de elementos da capacidade de resposta definida pela OCDE em algum grau são as seguintes:

I – direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; [...]

[...] VIII – manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

IX – editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente; (BRASIL, 2017)

A primeira diretriz do decreto se aproxima da definição de capacidade de resposta ao direcionar as ações das entidades públicas para alcançar resultados para a sociedade, entretanto deixa em aberto para interpretação o que seriam resultados para a sociedade. Outro ponto em que se aproxima da definição da OCDE é a preocupação com a tempestividade nas respostas às mudanças de prioridades da sociedade.

Outro fator da capacidade de resposta é a participação da sociedade e o entendimento das necessidades da população através dessa relação entre sociedade e governo, as diretrizes VIII e IX tratam desse fator ao incluírem o apoio à participação e realização de consultas públicas, mas o texto do Decreto não trata da forma em que as consultas públicas devem funcionar.

Outra divergência é utilização da participação pública apenas no desenvolvimento de políticas públicas e não utilizando essa ferramenta na prestação e melhoria dos serviços públicos.

A OCDE adverte contra a utilização de consultas públicas de forma simbólica onde os participantes não recebem respostas sobre o que acontece posteriormente, ou a ideias dos participantes não tenham efeito real na consideração de políticas públicas, fazendo com que sintam que sua colaboração não foi valorizada. (OCDE, 2017a)

#### 4.1.5 Confiabilidade

O conceito de confiabilidade utilizado no guia da política de governança pública (BRASIL, 2018, p. 44) é “a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político”, essa definição é uma parte da definição utilizada pela OCDE (2017a, p. 22): “confiabilidade é a capacidade do governo em responder efetivamente à responsabilidade delegada de antecipar necessidades e assim minimizar incertezas nos ambientes econômicos, sociais e políticos que as pessoas enfrentam”. (tradução nossa)

Pode-se utilizar também a explicação dada no guia da política de governança pública ao conceito em seu guia da política de governança pública. No guia, confiabilidade é abordada como a “fidelidade aos objetivos e diretrizes previamente estabelecidos, o governo deve manter-se consistente em sua atuação para passar segurança à sociedade em relação a sua atuação.” (BRASIL, 2018, p. 44)

Contudo, a abordagem do conceito feita pela OCDE é diferente. Para esta, o conceito se refere a antecipação de necessidades e resposta a crises, a instituição exemplifica a utilização do conceito da seguinte maneira:

“Em face de múltiplas ameaças naturais e feitas pelo homem na última década, planejamento de longo prazo e gestão de risco se provaram essenciais embora não sejam funções universalmente institucionalizadas do governo<sup>40</sup>”. (OCDE, 2017a p. 22, tradução nossa)

Além disso, a parte que aborda a antecipação de necessidades foi suprimida do conceito de confiabilidade e utilizado no conceito de capacidade de resposta e por sua vez, a interação com a sociedade foi suprimida neste.

Em suma, a utilização dos conceitos são semelhantes em seu objetivo, reduzir as incertezas, porém a interpretação da aplicação do conceito toma rumos diferentes, enquanto a utilizada no Decreto se foca na aderência a objetivos e resultados, a OCDE se foca no planejamento a longo prazo e resposta às crises que o país possa vir a enfrentar.

#### 4.1.6 Governo Aberto

A OCDE define governo aberto como “uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, prestação de contas, e participação de partes interessadas em suporte à democracia e ao crescimento inclusivo” (OCDE, 2017b, p 1)

Embora o termo governo aberto não seja um termo desconhecido pelo governo brasileiro, tendo em vista o decreto de 15 de setembro de 2011, que institui plano de ação nacional sobre governo aberto, este termo não é utilizado no decreto de governança.

Considerando que o texto do decreto de 15 de setembro de 2011 aborda temas propostos pela OCDE sobre governo aberto, o decreto de governança poderia ter utilizado o conceito para melhor adequação às recomendações daquela instituição.

---

40 In the face of multiple natural and man-made threats over the past decade, long-term planning and risk management have proved to be essential albeit not universally institutionalised functions of government.



Apesar do termo governo aberto recomendado pela OCDE não ter sido utilizado no Decreto de governança, dois pilares de um governo aberto receberam destaque ao se tornarem princípios norteadores da política de governança, a prestação de contas e responsabilidade (*accountability*) e a transparência. O terceiro pilar de um governo aberto, a participação, não recebeu a mesma atenção dos outros dois, sendo apenas citado nas seguintes diretrizes:

VIII) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

VIII) editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente. (BRASIL, 2017)

A prestação de contas e responsabilidade é definida no guia da política de governança pública (BRASIL, 2018, p. 51) “como a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis”. A OCDE (2016a, p. 25) define este princípio como “A responsabilidade e o dever dos governos em informar seus cidadãos sobre as decisões que toma assim como também prestar contas das atividades e performance de todo o governo e dos funcionários públicos.”

A definição utilizada no guia da política de governança pública se concentra no aspecto de responsabilização e a interpretação dada pelo guia da política de governança pública reforça isso ao relacionar apenas a diretriz X, que trata da definição de funções, à prestação de contas e responsabilidade. O guia cita a existência de outras práticas de prestação de contas e responsabilidade em vigor no governo não diz quais são essas práticas e não aponta as referências sobre o tema. A definição de prestação de contas e responsabilidade utilizada pela OCDE inclui também a necessidade de informar a sociedade sobre a performance e suas atividades.

Apesar de não ter sido incluída na definição de *accountability*, essa recomendação é encontrada na diretriz XI do Decreto: “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação”. (BRASIL, 2017)

Segundo a OCDE (2016a), uma estratégia de governo aberto é necessária para aumentar o impacto de iniciativas dispersas. Essa ideia pode ser aplicada para a forma em que a *accountability* é tratada no Decreto de governança e no guia da política de governança pública, ao citar como relacionada ao princípio apenas uma iniciativa, a disposta na diretriz X,

o Decreto perde a oportunidade de reiterar e reforçar as demais políticas e princípios da prestação de contas e responsabilidade em vigor no governo.

Em relação ao princípio de transparência, o termo é definido no guia da política governança pública como: “o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade” (BRASIL, 2018, p. 53). Essa definição é semelhante à utilizada pela OCDE.

## **4.2 Recomendações de governança pública pela ONU**

As recomendações da ONU não encontram tantas semelhanças com o texto do Decreto de Governança como foi o caso da OCDE, apesar de haver alguns pontos em comum a abordagem de alguns temas são divergentes, por exemplo em alguns princípios a ONU demonstra preocupação com questões ambientais e com a diversidade e composição da força de trabalho pública. Tem que se considerar que os princípios de governança da ONU são considerados meios para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável até 2030. (ONU, 2016)

### **4.2.1 Governança holística com perspectivas globais**

Segundo a ONU o governo deve ter uma perspectiva global e holística, uma abordagem para entender integralmente os problemas da sociedade e mudar o foco das políticas públicas de majoritariamente em função do crescimento econômico medido pelo PIB para um foco na criação de valor social, (ONU, 2016) apesar de repetir o termo valor em várias partes de seu texto, o termo não é definido formalmente.

Outro aspecto deste princípio é o foco em um desenvolvimento sustentável em uma perspectiva ambiental. De acordo com a ONU, os governos devem agir para alinhar os objetivos de bem-estar social e crescimento econômico com uma estrutura que garanta a sustentabilidade ambiental.

Este princípio se relaciona com o princípio de equidade (*fairness*) da OCDE em se preocupar com a concentração de renda decorrente da concentração das políticas públicas no crescimento econômico e da distribuição desigual de serviços públicos.

O Decreto de governança faz menção à geração de valor público, é um dos objetivos da diretriz IV, “articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor

público;” (BRASIL, 2017) e também destaca a prestação de serviços de interesse da sociedade em sua definição de governança pública.

Entretanto, a política de governança brasileira não alcança o mesmo grau de reforma recomendado pela ONU, essa reforma necessitaria mudanças em políticas públicas e estratégias específicas para convergir os objetivos de desenvolvimento sustentável com o desenvolvimento econômico.

#### 4.2.2 Governança flexível, ágil e resiliente

Um governo deve ser capaz de se adaptar e responder aos desafios, incertezas dentro e fora de suas fronteiras como por exemplo, choques financeiros, terrorismo e epidemias. Assim como também às necessidades de curto prazo sem entretanto comprometer o desenvolvimento sustentável (ONU, 2016).

Este princípio se aproxima das definições dos princípios de confiabilidade e capacidade de resposta que foram utilizadas no guia da política da governança pública, a confiabilidade é “a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político” (BRASIL, 2018, p. 44) e a capacidade de resposta “representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos”. (BRASIL, 2018, p. 40)

O governo deve planejar a longo prazo para minimizar as incertezas dos cidadãos e tem de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades. Porém esses princípios utilizados no decreto não são utilizados da maneira descrita pela ONU, a confiabilidade se relaciona mais com a aderência aos objetivos definidos pelo governo e a capacidade de resposta se foca na prestação de serviços de uma forma geral.

Não existe uma abordagem específica para a prevenção de riscos externos ao país, a gestão de risco se concentra em “identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos” (BRASIL, 2017), ou seja, a gestão de risco se limita a estrutura organizacional do governo.

#### 4.2.3 Governança colaborativa

Segundo a ONU, boa governança pública exige a participação e um governo com foco nas pessoas, conforme explica no compêndio de práticas inovadoras em governança pública:

desafios sociais complexos devem ser enfrentados através da colaboração entre setores, desenvolvimento de novos modelos de operação que combinam recursos, conhecimentos e expertise de um amplo espectro de atores; e permite a tomada de decisões através dos setores público, privado e da sociedade civil<sup>41</sup> (ONU, 2016, p 13, tradução nossa).

A participação da sociedade no governo pode ser aplicadas em diferentes áreas: desenvolvimento de políticas, orçamento, prestação de serviços e prestação de contas. (ONU, 2008)

O Decreto aborda o tema da participação pública na definição do princípio de melhoria regulatória e nas diretrizes VIII e IX:

A melhoria regulatória (do inglês, *better regulation*) representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas (BRASIL, 2018, p. 47)

VIII – manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; [...]

[...] IX – editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente; (BRASIL, 2017)

Todavia, não existe determinação sobre a forma em que a participação funcionará. Na décima quarta sessão da *Commission of Experts in Public Administration* (CEPA) é reconhecida a necessidade da definição da forma de funcionamento da política de participação, especialmente distinções entre as consultas públicas e a colaboração no desenvolvimento de políticas públicas. (ONU, 2015a)

Também é abordado na mesma sessão a importância de medidas para remover barreiras à participação, algumas barreiras são a pobreza, discriminação e desigualdade. (ONU, 2015a).

Observando que diferentes países enfrentam diferentes dificuldades, (ONU, 2015b) deve ser realizado um estudo para a abordagem das dificuldades que possam prejudicar a implementação da participação pública.

Logo, tendo em vista que a implementação efetiva da participação no setor público de acordo com a ONU necessita da formalização de regras de funcionamento, delimitação de

---

<sup>41</sup>Complex societal challenges should be addressed through collaboration across sectors, by developing new operating models that combine resources, knowledge and expertise from a broad spectrum of players; and enables decision-making across public, private and civil society sectors.

responsabilidades e papéis a serem desempenhados e a remoção de barreiras à participação (ONU, 2007, 2015a), sem essas definições a utilização da participação na política de governança pública brasileira fica aquém dos padrões recomendados pela ONU.

Enquanto a ONU reconhece a possibilidade da aplicação da participação pública em outras áreas, como prestação de contas e prestação de serviços, o decreto se foca no desenvolvimento de políticas públicas.

#### 4.2.4 Governo centrado nas pessoas

Ao mudar sua perspectiva para um governo centrado nas pessoas, a administração pública pode alterar seu foco para a prestação de serviços de qualidade, de forma eficiente e igualitária e também na capacidade de resposta às necessidades de seus cidadãos (ONU, 2016).

As abordagens de governo centrado nas pessoas são baseadas em duas premissas:

- (a) a elaboração de políticas é levada para perto das pessoas engajando as pessoas no desenvolvimento, implementação e avaliação mais direta de políticas e (b) a prestação de serviços públicos é projetada em torno das necessidades e preferências das pessoas ao invés da estrutura organizacional do governo<sup>42</sup> (ONU, 2016a p. 1, tradução nossa)

O decreto de governança colabora com a mudança de entendimento sobre as funções do governo ao destacar como objetivo da governança pública a prestação de serviços de interesse da sociedade.

O item b das abordagens de governo centrado nas pessoas é contemplado no primeiro princípio do decreto, capacidade de resposta, definido como “a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações” (BRASIL, 2018, p. 40), e ao “direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades” (BRASIL, 2017) em sua primeira diretriz.

O item a tem seu espaço na política de governança pública nas diretrizes XIII e IX, entretanto, a participação da sociedade não recebe a mesma atenção da capacidade de resposta no Decreto, não foi considerado um princípio apesar da ênfase da ONU e da OCDE sobre o assunto e não esclarecer em que grau essa participação funcionará, se a participação incluirá o

---

<sup>42</sup>policy making is brought closer to people by engaging people in policy development, implementation and more direct evaluation, and (b) public service delivery is designed around the needs and preferences of people rather than organizational structure of government.

“desenvolvimento, implementação e avaliação mais direta de políticas” (ONU, 2016a, p 1). O governo deve determinar qual o nível de participação a ser esperado pela sociedade.

Os princípios de governo centrado nas pessoas e governança colaborativa estão intimamente ligados, pois para identificar as necessidades reais das pessoas os governos devem colaborar tanto com empresas privadas como com a sociedade civil. (ONU, 2015c).

#### 4.2.5 Governança responsável e eficiente

A governança eficiente refere-se à construção da capacidade do governo de prover serviços de qualidade e suprir necessidades. A governança responsável nesse contexto é a responsabilização pelas ações e demonstração de resultados de objetivos propostos e suas obrigações (ONU, 2016). Um governo que se responsabiliza, demonstra eficiência e resultados constrói sua legitimidade e a confiança da sociedade.

Este é outro princípio que se relaciona com um governo centrado nas pessoas ao recomendar a busca pela prestação de serviços de qualidade e suprir as necessidades da sociedade. E assim como o outro tem o objetivo de criar confiança nas instituições públicas e legitimação.

O princípio de confiabilidade constante do Decreto nº 9.203 aborda esse tema. Segundo o guia da política de governança pública o princípio da confiabilidade “representa a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político” (BRASIL, 2018, p. 44), a interpretação da aplicação desse conceito no guia da política de governança pública aborda a aderência a objetivos e políticas previamente definidas. A ONU explica que, “a prestação de contas, responsabilidade e demonstração de resultados promove a confiança e a legitimidade dos governos”<sup>43</sup>. (ONU, 2016, p. 14, tradução nossa).

Ou seja, entregar serviços, promessas de governo e políticas públicas de forma consistente e eficiente é o foco do princípio de confiabilidade e da governança responsável e eficiente.

#### 4.2.6 Governança inovativa e empoderada pela tecnologia

O princípio da governança inovativa e empoderada pela tecnologia aborda a necessidade de a governança pública de utilizar dos benefícios nos avanços na tecnologia da

---

<sup>43</sup>Accountability for actions and demonstrated results promote the trust and legitimacy of governments.

informação e comunicações para encontrarem soluções, aumentar a eficiência da prestação de serviços e transparência. Outra forma de utilização das tecnologias de comunicação é facilitar o relacionamento da sociedade com o governo auxiliar na participação social e cooperação (ONU, 2016).

O Decreto de governança trata desse tema em sua segunda diretriz, “promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;” (BRASIL, 2017).

Como é explicado pela ONU (2016, p. 33):

mecanismos de participação eletrônicas habilitadas pelo governo ajudam a melhorar o desenho de políticas, a expressão das prioridades das pessoas para alocações orçamentárias e permite que o público avalie os resultados do desenvolvimento. (tradução nossa)

A abordagem do Decreto sobre a utilização da tecnologia da informação e comunicação se restringe à otimização da prestação de serviços à sociedade, não citando as possibilidades de inovação na comunicação e engajamento com a sociedade civil.

#### 4.2.7 Recursos humanos altamente treinados e versáteis

A ONU reconhece que a capacidade dos funcionários públicos está diretamente ligada à capacidade institucional do governo, já que são os funcionários que efetivamente colocam em ação os planos e visões estratégicas do governo. As qualidades dos funcionários públicos, como por exemplo, o profissionalismo, capacidades técnicas e integridade, também afetam a confiança da sociedade com o governo. Se a população reconhece que os funcionários públicos agem em favor próprio ou não têm competências suficientes, a confiança da sociedade para com o governo será reduzida. (ONU, 2015c, p. 33)

Assim como essas qualidades são consideradas importantes a capacidade de liderança, de motivação e conhecimentos dos gestores de equipes e líderes públicos, “inovações são possíveis quando os líderes e gerentes do setor público motivam com sucesso o pessoal para superar a “resistência à mudança” e fornecer o conhecimento necessário<sup>44</sup>”. (ONU, 2016, p. 50, tradução nossa).

O Decreto trata do “conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações” (BRASIL, 2017) em seu artigo 5º, onde

---

44 Innovations are largely possible when public sector leaders and managers successfully motivate staff to overcome ‘resistance-to- change’ and provide required know-how.

define a liderança como mecanismo para o exercício da governança. A liderança compreende a integridade, competência, responsabilidade, e motivação.

Todavia, as recomendações da ONU abrangem também o investimento em educação não só para os funcionários públicos como também a sociedade em geral.

#### 4.2.8 Capacidade de resposta

A capacidade de resposta se refere a responder às reais necessidades da sociedade, levando em conta, inclusive as expectativas e variações locais. Para conseguir responder às reais necessidades os governos necessitam de colaborar com o setor privado e a sociedade civil. “O engajamento com cidadãos, tanto como recipientes de serviços e como partes interessadas no desenvolvimento e implementação de políticas se tornou uma parte integral de uma governança responsiva<sup>45</sup>” (ONU, 2015c, p 33, tradução nossa)

Capacidade de resposta, como definido pelo guia da política de governança pública (BRASIL, 2018, p. 40), “representa a competência de uma instituição pública de atender de forma eficiente e eficaz às necessidades dos cidadãos, inclusive antevendo interesses e antecipando aspirações”.

A definição utilizada no guia da política de governança pública se encaixa parcialmente às recomendações da ONU sobre o tema, certamente o ponto principal da capacidade de resposta é fornecer bens e serviços que atendam às necessidades de forma eficiente e eficaz, entretanto as maneiras de alcançar esse objetivo se divergem entre as instituições.

A primeira divergência que pode ser ressaltada é o foco na participação pública na construção da capacidade de resposta. Conforme a ONU explica, a “cooperação multissetorial e o aumento da participação pública nas tomadas de decisões se tornaram uma necessidade para a ação responsiva dos governos<sup>46</sup>” (ONU, 2015c, p 28, tradução nossa).

A definição utilizada no guia da política de governança pública não faz menção à participação, substituindo esta por antecipação de aspirações. Sem os comentários e as experiências dos usuários dos serviços é muito mais difícil encontrar e atender as reais necessidades destes.

---

45 Engagement with citizens, both as recipients of services and as stakeholders in policy development and implementation, has become a priority and an integral part of responsive governance.

46 Multisector cooperation and increased public participation in decision-making become a necessity for responsive action by governments.



Outro sinal de diferentes prioridades, o guia cita a diretriz II também como diretamente relacionada à capacidade de resposta, a diretriz tem foco na simplificação e racionalização da administração pública, enquanto a ONU discorre sobre competência, ética e diversidade dos funcionários públicos e a disponibilização de serviços por diferentes canais (ONU, 2015).

Apesar de existirem duas outras diretrizes que tratam da participação pública, estas não são consideradas relacionadas à capacidade de resposta, são relacionadas a melhoria regulatória.

Em relação a diversidade recomendada pela ONU, é uma questão prevista pela Lei 12.990/14, que reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal. Entretanto o texto do Decreto de governança não faz menção a este aspecto.

Quanto à utilização de meios eletrônicos e tecnologia da informação para aumentar a eficiência da prestação de serviços, a diretriz II prevê a integração de serviços prestados por meios eletrônicos. De acordo com a ONU “As tecnologias de informação e comunicações provêm meios para melhorar a qualidade e capacidade de resposta dos serviços públicos. expandir o alcance e acessibilidade de serviços e infraestrutura pública<sup>47</sup>”. (ONU, 2015c, p. 42, tradução nossa)

#### 4.2.9 *Accountability* e Transparência

A prestação de contas e responsabilização (*accountability*, em inglês) é considerada um princípio no Decreto de governança e segundo o guia da política de governança pública, conta com apenas uma diretriz “X – definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais” (BRASIL, 2017).

A ONU (2015c, p. 71) reconhece a importância da definição de funções, “os papéis e responsabilidades nas tomadas de decisões das partes [...] devem ser bem entendidas e acordadas.<sup>48</sup>”

Entretanto, o Decreto deixa de fora outras formas de melhoria da prestação de contas e responsabilização do governo. A supervisão das ações governamentais por Instituições Supremas de Auditoria e da sociedade civil em geral, a instituição de códigos de condutas e

47ICT provides means to improve the quality and responsiveness of public services, expand the reach and accessibility of both services and public infrastructure.

48 the decision-making roles and responsibilities of the parties [...] should be well understood and agreed upon.

mecanismos não apenas punir ações não desejadas, mas também, recompensar aqueles que são responsáveis por contribuições positivas. (ONU, 2015c)

A transparência tem um papel central na prestação de contas e responsabilização do governo. Transparência é definida como “o acesso sem restrições pelo público, de informações tempestivas e confiáveis sobre decisões e performance do setor público<sup>49</sup>” (ONU, 2005, p. 1, tradução nossa).

Assim como a prestação de contas e responsabilização, a transparência também foi considerada como um princípio da política de governança pública e conta com uma diretriz sobre o tema, “XI – promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação”.

Além da disponibilização de informações a ONU recomenda a criação de padrões de conduta e encorajamento a uma cultura de abertura, para evitar o sigilo e informar a sociedade sobre seu direito de acesso à informação. (ONU, 2015c) Estas recomendações não são tratadas diretamente pelo texto da diretriz XI, não há previsão específica para criação de padrões de conduta.

### 4.3 Recomendações de governança pública pelo Banco Mundial

#### 4.3.1 *Accountability* e qualidade de serviços

O Banco Mundial define *accountability* de forma simples como “a responsabilização dos funcionários públicos por suas ações<sup>50</sup>” (Banco Mundial, 1992, p. 13, tradução nossa)

O conceito de *accountability* é se dividido em dois estágios: prestação de contas e coerção, a prestação de contas se refere à obrigação de disponibilizar informações sobre as decisões tomadas e justificá-las. A coerção é a capacidade dos agentes, sejam eles a sociedade civil ou instituições de auditoria governamental, que supervisionam as ações governamentais possam sancionar o governo ou seus agentes quando estes agirem de forma ilícita ou não justificável. (STAPENHURST; O'BRIEN, [2007?])

O guia da política de governança pública (BRASIL, 2018, p. 51) define a prestação de contas e responsabilidade como “a vinculação necessária, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis”.

---

<sup>49</sup> unfettered access by the public to timely and reliable information on decisions and performance in the public sector.

<sup>50</sup> holding public officials responsible for their actions.

O guia da política de governança pública destaca apenas a diretriz X como relacionada à prestação de contas e responsabilidade, mas de acordo com o recomendado pelo Banco Mundial, pelo menos outra diretriz se encaixa:

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e  
 XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. (BRASIL, 2017)

A diretriz X que determina a definição de funções, competências e responsabilidades está de acordo com a recomendação do banco do aumento da claridade das funções para melhorias no desempenho. De acordo com o Banco Mundial, essas medidas são “um ponto de partida importante para aumentar a ênfase no desempenho dentro das organizações do setor público é maior claridade de propósito e função. (Banco Mundial, 2004, p. 91, tradução nossa). Já a diretriz XI determina a transparência dos resultados da organização, facilitando o acompanhamento da sociedade sobre a performance governamental. A disponibilização das informações sobre os resultados das organizações públicas é essencial para que a prestação de contas e responsabilização possa acontecer. (Banco Mundial 2004, p. 56)

Entretanto as recomendações do Banco Mundial vão além dessas recomendações abordadas no decreto de governança. A *accountability* nas recomendações do Banco são utilizadas mais na perspectiva da melhoria dos serviços prestados.

O relatório de desenvolvimento mundial de 2004 provê uma estrutura analítica de *accountability* para o setor público. As relações de *accountability* são divididas em duas, uma rota longa e outra curta, a rota longa se refere à cobrança da sociedade sobre a classe política e esta sobre os provedores de serviços e a rota curta se refere à capacidade do cidadão agir diretamente sobre o provedor de serviços, por exemplo, escolher dentre diferentes provedores de serviços aquele que mais lhe beneficie.

Outras formas são a participação da sociedade no acompanhamento da qualidade dos serviços e formas de fazerem suas demandas e reclamações serem ouvidas e o estabelecimento de órgãos baseados em performance.

#### 4.3.2 Informação e transparência

Como exposto no item anterior, a transparência e a informação são componente indispensável da prestação de contas e responsabilização, sendo a obrigação de fornecer informações sobre suas ações e decisões uma das etapas da *accountability*. Sendo assim,

diversas outras publicações do Banco reiteram sua importância, a transparência encontra utilidade nos campos econômicos, na participação da sociedade, nas políticas regulatórias e no combate à corrupção.

O banco não fornece definição mais detalhada de transparência, sendo o utilizado geralmente no sentido de disponibilização de informações. O decreto utiliza esse conceito como um de seus princípios e é definido no guia da política de governança pública como “o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade.”

O conceito também é contemplado na diretriz XI do decreto que se foca em “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação” (BRASIL, 2017). Essa utilização do conceito estão em consonância com as recomendações do Banco Mundial.

No âmbito da prestação de serviços, a disponibilização de informações agregadas de forma abrangente tem menos relevância política. É importante a disponibilização de informações específicas que afetam regiões específicas, os cidadãos devem ser capazes de comparar o desempenho da prestação de serviços entre localidades. (Banco Mundial, 2004).

A transparência das atividades do governo são necessárias para o funcionamento de uma economia eficiente. Processos econômicos como, por exemplo, orçamento e a divulgação de informações relevantes que permitam a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas. (Banco Mundial, 1992).

Se as decisões são tomadas de forma não-transparente o risco de corrupção aumenta, a participação da sociedade é reduzida. Esses fatores podem fazer com que a aceitação das decisões por parte do setor privado e da sociedade civil. (Banco Mundial, 1992) Conforme o Banco explica, “maior informação e transparência são vitais para um debate com um público informado e o aumento da confiança pública no estado” (Banco Mundial, 1997, p. 10, tradução nossa).

#### 4.3.3 Forte capacidade de formulação e coordenação de políticas

As recomendações do Banco Mundial para a melhoria regulatória tem por objetivo criar eficiência, efetividade, transparência e responsabilização dos processos de desenvolvimento e implementação de políticas públicas. Para tal são utilizados processos de avaliação de impactos regulatórios, mecanismos de transparência e participação da sociedade nos processos.

Uma boa governança regulatória inclui:

a publicação do texto de regulações propostas, solicitação pública de comentários, relatar publicamente os resultados de processos de consulta, condução de avaliação de impactos regulatórios, a existência de um corpo governamental encarregado de revisar as avaliações de impactos regulatórios e distribuir publicamente os resultados de avaliações de impactos regulatórios<sup>51</sup>. (Banco Mundial, 2017b, p 3, tradução nossa)

O princípio do Decreto de governança que melhor se enquadra aqui é o de melhoria regulatória. A definição de melhoria regulatória utilizada no guia da política de governança pública é “o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas.” (BRASIL, 2018, p. 47)

A definição dada no guia da política de governança pública é compatível com a forma que o Banco Mundial aborda a melhoria regulatória, ações recomendadas de utilização de avaliação de impactos regulatórios é uma forma de processo baseado em evidências, a publicação de textos de políticas propostas e solicitação de comentários públicos sobre essas propostas se encaixam com o desenvolvimento “orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas” (BRASIL, 2018, p. 47) e a divulgação de resultados das análises de impacto tornam o processo mais transparente.

As diretrizes que tratam do tema são:

- VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; e
- IX - editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente. (BRASIL, 2017)

As diretrizes assim como a definição do termo estão em conformidade com as recomendações do Banco, as diretrizes VII e VIII podem ser atingidas através da utilização de análise de impactos regulatórios. Entretanto o texto do decreto não faz menção à utilização de técnicas de análise de impactos regulatórios diretamente.

Outras divergências são a falta de determinações quanto a existência de um corpo governamental encarregado de revisar as avaliações de impactos regulatórios e distribuir publicamente os resultados de avaliações de impactos regulatórios.

---

51 i) publish the text of proposed regulations; ii) publicly request comments; iii) publicly report on the results of consultation processes; iv) conduct regulatory impact assessments; v) have a specialized government body tasked with reviewing regulatory impact assessments; and vi) publicly distribute the results of regulatory impact assessments.

Porém, é importante notar que mesmo ao recomendar avaliação de impactos regulatórios, a estrutura chave da análise utilizada pelo Banco Mundial são os da OCDE em *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*, de 2008. Que são: definir o problema regulatório, identificar diferentes opções regulatórias, coleta de dados, avaliação de opções alternativas, identificação das opções regulatórias preferidas e comunicação dos resultados da avaliação conduzida.

#### 4.3.4 Funcionários capazes e bem motivados

Os funcionários públicos são aqueles que colocam as políticas públicas em ação e prestam serviços ao público, tendo em vista essa importante missão, o Banco Mundial (1997) recomenda o fomento à motivação e capacitação dos servidores. Para essa finalidade sugere a utilização de estratégias de recrutamento por mérito, definições claras das funções, possibilidades de crescimento na carreira por mérito e salários adequados. Esses aspectos do serviço público não são abordados no Decreto de governança.

#### 4.3.5 Efetividade de políticas públicas

O decreto de governança não aborda diretamente as funções de efetividade das políticas públicas, não são utilizados os termos comprometimento, coordenação e cooperação como princípios da política de governança pública.

Contudo, a abordagem da confiabilidade utilizada pela Casa Civil é semelhante ao conceito de comprometimento segundo o Banco Mundial. Segundo o disposto no guia da política de governança pública é o de “uma instituição confiável tem que se manter o mais fiel possível aos objetivos e diretrizes previamente definidos, passar segurança à sociedade em relação a sua atuação e, por fim, manter ações consistentes com a sua missão institucional.” (BRASIL, 2018, p. 44)

Em relação ao conceito, o Banco Mundial explica que “resolver problemas de comprometimento consiste em fazer com que as políticas perdurem ao longo do tempo, mesmo diante de circunstâncias e incentivos que mudam constantemente” (Banco Mundial, 2017d, p. 2)

Tratando desse conceito o decreto determina em sua diretriz III, “monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas” (BRASIL, 2017).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança pública tem cada vez mais tomado um local de destaque nas discussões sobre o desenvolvimento de um país, entidades internacionais como a OCDE, a ONU e Banco Mundial têm extensivas recomendações sobre o tema. O governo brasileiro percebendo essa evolução e importância do tema decidiu publicar o Decreto nº 9.203 em 22 de novembro de 2017, que trata da política de governança na administração pública.

Esta pesquisa se propôs a tentar definir quais as bases teóricas em que o decreto sustenta seu texto. O objetivo da pesquisa foi atingido ao averiguar que a fonte principal para a base teórica do decreto foi a utilizada pela OCDE, porém não é possível afirmar que esta é a única base teórica para o desenvolvimento do decreto.

Um primeiro indício da influência das recomendações da OCDE na elaboração do decreto de governança é a forma e utilização dos termos para definir os princípios norteadores da política de governança.

Foi observado que o decreto de governança utiliza termos encontrados na publicação da OCDE “*Trust and Public Policy How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*”, de 2017. Por exemplo, os princípios citados no decreto são abordados quase em sua totalidade na publicação, excetuando-se os princípios de “governo aberto” e de justiça ou equidade (*fairness*).

Porém o livro citado não é a única fonte conceitual utilizada na elaboração do decreto, as diretrizes relacionadas à melhoria regulatória e integridade são construídas utilizando recomendações das seguintes publicações: “*Recommendation of the Council of the OECD on Regulatory Policy and Governance*” de 2012 e a “*OECD Recommendation on Public Integrity*”, de 2017.

Ao avaliar o princípio da melhoria regulatória, o decreto dedica quatro de suas diretrizes para o tema. As diretrizes III, VII, VIII e IX abordam recomendações da OCDE, mas não em sua totalidade, a avaliação de custo-benefício não determina se serão considerados apenas os aspectos financeiros ou também os aspectos sociais e ambientais, a determinação de utilização de boas práticas e busca por qualidade regulatória não existe definição de uma base de referência de boas práticas regulatórias e algumas outras recomendações sobre o tema também não foram incluídas.

O princípio da integridade foi utilizado no texto do decreto, inclusive com a mesma definição dada pela OCDE. As recomendações da OCDE sobre integridade pública podem ser encontrados nas diretrizes V, VI, X e XI. Sobre as recomendações da OCDE sobre o temas

que são divididas em três áreas: Sistema, *accountability* e cultura, as diretrizes V e X abordam recomendações sobre a perspectiva do sistema de integridade e as diretrizes X e XI abordam recomendações sobre a *accountability*, a perspectiva da cultura de integridade é ignorada no Decreto.

Apesar de utilizar o princípio de confiabilidade e a definição dada pela OCDE, a interpretação desse conceito se difere da OCDE, a interpretação utilizada no Guia da política de governança pública se foca apenas na aderência a objetivos e políticas públicas propostas enquanto a OCDE aborda também a gestão de riscos naturais e causados pelo homem assim como também a antecipação de necessidades da sociedade.

Em relação ao princípio de capacidade de resposta, mesmo que os objetivos destacados sejam semelhantes, atender às necessidades dos cidadãos, a forma em que os governos encontram quais são as reais necessidades dos cidadãos são diferentes, a OCDE preza pela participação pública e o *feedback* para prover e avaliar a qualidade dos serviços enquanto o Decreto se atém em tentar prever as necessidades.

O princípio de governo aberto recomendado pela OCDE, não foi incorporado totalmente no decreto, mesmo já existindo uma política de governo aberto no decreto de 15 de setembro de 2011, o termo governo aberto não foi utilizado. O decreto utiliza apenas duas partes de um governo aberto como princípios, a prestação de contas e responsabilidade (*accountability*) e transparência, deixando a participação pública em segundo plano, ao não se tornar também um princípio norteador da política de governança pública.

A interpretação de *accountability* do Guia da política de governança pública menciona apenas a diretriz X que trata da definição de responsabilidades como diretamente ligada à *accountability*, enquanto a interpretação da OCDE também abrange a disponibilização de informações quanto a atividades, resultados e desempenho.

Já os princípios utilizados pelas outras entidades internacionais não são tão similares quanto os da OCDE. Em primeiro lugar os termos utilizados não são semelhantes em sua maioria.

Em relação às recomendações da ONU são abordados temas como desenvolvimento sustentável, questões ambientais, diversidade e a prevenção e resposta a desastres internos e externos. Enquanto esses temas podem ser encontrados em outras políticas públicas, o decreto de governança não aborda estes.

A participação, considerada pela ONU como um importante conceito na governança pública e que pode ser aplicado em diferentes áreas como o desenvolvimento de políticas, orçamento, serviços e prestação de contas é utilizada no decreto somente em relação ao



desenvolvimento de políticas e de melhoria regulatória, ignorando as outras áreas. Outra diferença na utilização da participação da sociedade é a falta da definição de uma estrutura e papéis e responsabilidades a serem desempenhados.

A utilização da tecnologia da informação e comunicações é utilizada na diretriz II apenas na perspectiva de melhoria e integração dos serviços públicos, enquanto esse é um cenário, segundo a ONU, em que a tecnologia pode ajudar outras áreas em que é possível obter inovações com o uso da tecnologia, como por exemplo, o aumento da participação pública e acesso à informação são ignorados.

Quanto a qualidades dos agentes públicos, o Decreto aborda superficialmente a liderança, ao determiná-la como um mecanismo para o funcionamento da política de governança pública, mas a ONU aborda outras qualidades, assim como também a necessidade de capacitação do pessoal existente e investimentos em educação de uma maneira geral, já que a mão de obra do setor público advém da população.

Em relação à capacidade de resposta, apesar de terem o mesmo objetivo, a forma na qual o governo pode de atender melhor a sociedade se difere entre o Decreto e a ONU. O Decreto se foca na simplificação administrativa e integração de serviços prestados por meios eletrônicos, ao passo que a ONU reconhece que a participação do público, a diversidade e competência dos funcionários públicos também afetam a capacidade de resposta.

Acerca da *accountability*, a interpretação do guia da política de governança pública se foca na responsabilização enquanto a ONU recomenda também a participação pública, supervisão por instituições superiores de auditoria e a transparência.

Na abordagem da transparência a ONU vai além da simples disponibilização de informações como é disposto no Decreto, recomenda o estabelecimento de padrões de conduta e o estímulo a uma cultura de abertura para reduzir o sigilo que alguns funcionários públicos possam impor.

No caso das recomendações do Banco Mundial, um conceito em especial se destaca ao ser utilizado no Decreto conforme a recomendação do Banco, apesar de o Decreto utilizar o termo confiabilidade e a definição dada pela OCDE, a interpretação do termo no guia da política de governança pública se assemelha mais ao conceito de comprometimento.

Entretanto as outras recomendações tomam perspectivas distintas, sobre a prestação de contas e responsabilização, a definição utilizada no guia da política de governança pública prioriza a responsabilização dos agentes públicos, enquanto a definição dos termos são parecidos há diferenças na utilização da *accountability*.

O guia da política de governança pública cita apenas a Diretriz X, que trata da

definição de responsabilidades, como relacionada a *accountability*, enquanto essa é uma forma que o Banco Mundial reconhece que pode melhorar a qualidade dos serviços, o tema é tratado com outras abordagens também, como o estabelecimento de agências baseadas em performance, a participação da sociedade e trata também da liberalização de mercados.

Sobre a transparência, mesmo com objetivos semelhantes o Banco vai um pouco mais a fundo no tema, reconhecendo que a simples disponibilização de informações agregadas não é suficiente, as informações precisam ser específicas e deve haver uma padronização que permita a comparabilidade.

E quanto as recomendações sobre a capacidade de elaboração de políticas públicas, a definição de melhoria regulatória utilizada no guia da política de governança pública aborda as recomendações do Banco, entretanto sem a definição explícita da utilização de Análise de Impactos Regulatórios, recomendando de forma geral um processo baseado em evidências sem definir quais as formas de funcionamento desse processo.

O Banco trata ainda das qualidades dos funcionários públicos e formas de atrair mão de obra especializada, o decreto também não aborda esses temas.

Uma explicação possível para as divergências na utilização e escolha dos conceitos e termos para a elaboração do Decreto nº 9.203, pode ser a recomendação do Banco Mundial contra os “transplantes institucionais”, aonde melhores práticas recomendadas e utilizadas em órgãos internacionais ou países diferentes são inseridas nas estruturas governamentais de um país sem avaliar as peculiaridades destes.

Foi observada a ocorrência de uma divergência comum às três instituições em relação ao Decreto de governança, a importância que as instituições internacionais dão à participação da sociedade na governança pública. Apesar de ser um conceito importante para as três instituições analisadas, e a possibilidade de utilização do *feedback* e contribuições da sociedade no governo em diferentes áreas, o Decreto o coloca em segundo plano e o utiliza apenas sob a perspectiva da melhoria regulatória.

A estratégia de pesquisa utilizada foi a bibliográfica, foi realizada uma revisão das principais recomendações sobre o tema de três instituições internacionais, OCDE, ONU e Banco Mundial, as recomendações foram resumidas e foi realizada uma comparação com o previsto no texto do decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 e as recomendações das instituições internacionais.

Uma dificuldade na definição das bases teóricas utilizadas para a elaboração do Decreto de governança é a superficialidade deste em relação a alguns temas. Apesar de haver diferenças entre as recomendações das instituições internacionais avaliadas estas não são

radicais, assim, a superficialidade do Decreto impossibilita dar certeza quanto a qual base teórica foi utilizada.

A limitação do trabalho é a extensa literatura sobre a governança pública. Não houve tempo hábil para revisar todas as fontes de recomendações de outras instituições sobre o tema.

Uma sugestão de pesquisa é a análise de fontes diferentes sobre o tema, como por exemplo, a IFAC e a comparação entre as políticas de governança de diferentes países.

Outras sugestões de pesquisa são o estudo sobre as decisões e determinações do Comitê Interministerial de Governança e avaliar sua compatibilidade com as bases conceituais do decreto de governança e instituições internacionais que tratam do tema e também a avaliação dos manuais de análise ex-post e ex-ante disponibilizados pelo governo federal e sua relação com as estruturas recomendadas por instituições internacionais.

Ainda é interessante a investigação sobre as razões por quê, no Decreto de governança e no guia da política de governança pública, as definições e recomendações foram modificadas e as razões pelas quais alguns conceitos receberam maior destaque que outros.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Governance and development**. Washington, DC, World Bank, 1992. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/Governance-and-development>. Acesso em: 14 mar. 2019

\_\_\_\_\_. **Better Regulation for Growth: Regulatory Governance in Developing Countries**, [s.l.: s.n.]. 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/27881>. Acesso em: 20 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Better Rules of the Game: Introducing New Global Indicators on Regulatory Governance**, [S.l.: s.n.], 2016. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/591601511217172357/Presentation-Global-Indicators-of-Regulatory-Governance.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments**, [S.l.: s.n.], 2017d. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/905611520284525814/GIRG-Case-Study-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Global Indicators of Regulatory Governance: Trends in Participatory Rulemaking, a Case Study**, [S.l.]: World Bank. 2017b. Disponível em: <https://rulemaking.worldbank.org/en/grgresearch> Acesso em: 21 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Good Regulatory Practices: A joint offering of the governance and trade & competitiveness global practices**. [S.l.]: World Bank. 2017c. Disponível em: <https://rulemaking.worldbank.org/en/grgresearch> Acesso em: 22 abr. 2019

\_\_\_\_\_. **Governance: The World Bank's experience**. Washington, DC: World Bank. 2017c. Disponível em: <https://rulemaking.worldbank.org/en/grgresearch> Acesso em: 19 mar. 2019

\_\_\_\_\_. **World Development Report 1997: The State in a changing world**. Oxford University Press, New York. 1997. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/518341468315316376/World-development-report-1997-the-state-in-a-changing-world>. Acesso em: 16 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **World Development Report 2004: Making services work for poor people**, New York, Oxford University Press: Washington, DC, World Bank. 2003. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202004%20-%20English.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **World Development Report 2017: Governance and the Law**. Washington, DC: World Bank. 2017a, Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 25 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei – Mensagens Principais**. Washington, DC: Banco Mundial. 2017e, Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950mmPT.pdf>. Acesso em: 28 maio 2019.

BRASIL, Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014, Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12990.htm#art6). Acesso em: 12 jun. 2019

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm). Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Decreto de 15 de setembro de 2011, Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13117.htm). Acesso em: 11 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança**. 2ª ver. Brasília. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>. Acesso em: 11 mar. 2019.

CHEFFINS, Brian R. **The History of Corporate Governance**. Law Working Paper Nº.184/2012, ECGI Working Paper Series in Law, 2012. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1975404>. Acesso em 2 abr. 2019

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5ª ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em 2 abr. 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS; CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE & ACCOUNTANCY. **International framework: good governance in the public sector**. [S.l]: IFAC, CIPFA. 2004. Disponível em: <https://www.cipfa.org/~media/files/publications/standards/ifac/internationalframeworkgoodgovernanceinthepublicsectorifaccipfa2.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 21ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

NASSIF, Elaina; SOUZA, Crisomar Lobo de. **Conflitos de agência e governança**

**corporativa.** Caderno de Administração. CAD. Vol. 7, n.1. Jan - Dez. 2013. Revista do Departamento de Administração da FEA p. 01-20. ISSN 1414-7394 Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/caadm/article/viewFile/9496/19670>. Acesso em: 3 abr. 2019.

STAPENHURST, Rick; O'BRIEN, Mitchell. **Accountability in Governance.** [S.l.; The World Bank [2007?], Disponível em: <https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recommendation of the council on regulatory policy and governance,** [S.l.], 2012, Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **The Governance of Regulators:** OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. [S.l.], OECD Publishing. 2014. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264209015-en.pdf>. Acesso em: 17 maio 2019

\_\_\_\_\_. **Trust and Public Policy:** How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust. Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. 2017a; Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264268920-en.pdf>. Acesso em 17 mar. 2019

\_\_\_\_\_. **Trust in Government.** Site, disponível em: <https://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>. Acesso em 17 mar. 19

\_\_\_\_\_. **Recommendation of the Council on Open Government.** [S.l.], 2017b. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>. Acesso em 27 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública.** [S.l.], 2017c. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/>. Acesso em: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Open Government The Global Context and the Way Forward.** Paris, OECD Publishing.. 2016a. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government\\_9789264268104-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en#page1). Acesso em 27 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Policy Framework for Investment:** User's Toolkit, [S.l.], OECD Publishing. 2011, Disponível em: <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Public Sector Transparency and Accountability:** Making it Happen. Paris: OECD Publishing, 2011. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-sector-transparency-and-accountability\\_9789264176287-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-sector-transparency-and-accountability_9789264176287-en#page1). Acesso em 21 abr. 2019

\_\_\_\_\_. **Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis.** Paris: OECD Publishing. 2008b. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues.** [S.l.: s.n.], 2005. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>. Acesso em: 10 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Economic and Social Council. **Compendium of basic United Nations terminology in governance and public administration.** New York, 2008. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan029283.pdf>. Acesso em 31 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Economic and Social Council. **Participatory governance and citizens' engagement in policy development, service delivery and budgeting.** New York, 2007. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025375.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Economic and Social Council. **Report of the 9th Session of the Committee of Experts on Public Administration (E./C.16/2010/44)**, New York, 2010. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan037843.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2019

\_\_\_\_\_. Economic and Social Council. **Report of the 14th Session of the Committee of Experts on Public Administration (E/2015/44-E/C.16/2015/7)**. New York, 2015a. Disponível em: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94626.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2019

\_\_\_\_\_. Economic and Social Council. **Redefining relationships and responsibilities to support participatory governance and responsive public service delivery, including through e-solution.** New York, 2015b. Disponível em: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN94203.pdf>. Acesso em: 29 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Economic and Social Council. **Public governance for results: a conceptual and operational framework.** New York, 2011. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan044261.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.

\_\_\_\_\_. Department of Economic and Social Affairs. **Compendium of Innovative Practices in Public Governance and Administration for Sustainable Development.** [s.l.], 2016. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/Compendium%20Public%20Governance%20and%20Administration%20for%20Sustainable%20Development.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, **What is Good Governance?** [s.n.: s.l.], 2009. Disponível em: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019

\_\_\_\_\_. Department of Economic and Social Affairs. **World Public Sector Report 2015:**

Responsive and Accountable Public Governance. New York, 2015c. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Department of Economic and Social Affairs. **World Public Sector Report 2008: People Matter, Civic Engagement in Public Governance**. New York, 2008. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2008.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. World Trade Organization, **Compilation of sources on good regulatory practice**. [S.l.], 2011, Disponível em: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/documents/ref-docs/W341.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2019